

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決重點提示 【具合格教師資格代理教師職前年資提敘案】

【判決日期】

2024-08-09

【主筆大法官】

蔡焜燉

【案由】

聲請人為薪給事件，認臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決，所適用之中華民國 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項等規定，及教育部 105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778 號函等函釋，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法。

【本件裁判重點提示】

要旨	內容
89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定(系爭規定一)符合授權明確性原則	<ol style="list-style-type: none">1.代理教師主要任務在於及時支援編制內教師因差假等原因所遺之課務，具補充性與特殊性；2.而專任教師則就特定學門科目教學，具長期延續其教學之嫻熟度，兩者於工作性質上有所差異。3.依釋字第 707 號解釋之意旨，<u>教師待遇之高低，包括其敘薪核計</u>，固為涉及公共利益之重大事項，惟依該解釋之意旨，<u>有關教師之待遇事項，以法律明確授權之命令予以規範，亦為憲法所許</u>。4.是以立法者訂定系爭規定一，<u>特別就具補充性及特殊性之代理教師之權利(包括其敘薪待遇)及義務事項，具體授權教育部訂定相關規範，自非憲法所不許</u>。5.而系爭規定一之授權內容及範圍，<u>並無不具體明確之情事，是系爭規定一與授權明確性原則尚無違背</u>。
中小學合格代理教師之職前年資提敘事項具全國一致性，應由中央立法統一規定	<ol style="list-style-type: none">1.依我國教育事務由中央與地方均權之規範架構，目前中小學專任教師之待遇事項，主要規定在教師待遇條例(本條例第 5 條規定參照)。2.至中小學非專任教師之待遇事項，則由系爭規定一授權教育部訂定辦法(如 103 年聘任辦法及現行聘任辦法)；教育部另透過上開辦法中之系爭規定二，授權地方政府主管教育行政機關，就相關未盡事宜訂定補充規定。3.各地方政府依系爭規定二之授權，就中小學非專任教師之待遇事項制定自治法規，大多係由地方政府自行訂定而以自治規則發布。4.中小學非專任教師待遇事項中，與本件相關之代理教師職前年資提敘事項，教育部另發布系爭函一，釋明非合格代理教師不得比照專任教師採計職前年資提敘薪級。

5. 而就中小學合格代理教師，教育部則發布系爭函二至四，認其得比照專任教師採計職前年資提敘薪級，惟考量各地方政府之財政狀況，釋明各地方政府主管教育機關自行訂定相關規範。
6. 依釋字第 707 號解釋之意旨，教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權；教師作為傳道、授業及解惑者，於教育制度中具不可或缺之地位。
7. 是教育人事制度相關事項，包括教師之養成、教師資格之取得、教師得享有之權利與應履行之義務，及違反義務時之處理程序等事項，應屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一環，而為中央立法之範圍。
8. 依 103 年聘任辦法及現行聘任辦法第 2 條第 3 款規定，代理教師係指，以全部時間擔任學校編制內教師，因差假或其他原因所遺之課務者。
9. 即中小學代理教師與專任教師之日常工作時間相同，皆以全部時間處理學校課務，為全職之教育人員。
10. 又代理教師雖非專任教師，然其任務係協助中小學相關教學活動與學生輔導等事務之推行，以填補中小學專任教師因差假或其他原因，產生短期或暫時性教學人力不足之情形。
11. 惟隨著少子化趨勢、因年金改革而專任教師退休趨緩、減課及課綱調整等普遍存在全國各縣（市）之因素，全國各縣（市）主管機關及學校，乃採取員額控留、遇缺不補及專案補助增置編制外代理教師等措施，以為因應，致使代理教師聘任員額及人數逐年增加，並多身兼導師或行政職務。
12. 合格代理教師人數逐年增加，且其所承擔之工作內容與中小學專任教師並無實質差異。
13. 倘於甲縣（市）中小學教學之合格代理教師，因聘期或其他原因轉換到乙縣（市）中小學，如乙縣（市）學校於敘薪時，不採計其於甲縣（市）學校之職前年資，形同乙縣（市）學校無償享有其在甲縣（市）學校所累積之工作職能。
14. 由是足認合格代理教師職前年資之採計事項，如不採取全國一致之立場，將造成前述縣（市）間財務負擔之不公平現象，且對於合格代理教師權利之保障亦有所不足。
15. 又若合格代理教師之職前年資不予採計提敘，則不僅嚴重影響合格代理教師之待遇，與憲法第 165 條要求國家保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇之意旨有違，而且可能致使財政較不寬裕之縣（市）教育主管機關，為撙節經費而傾向以合格代理教師取代專任教師，進而使得合格代理教師之進用常態化，悖離教師法應以進用專任教師為常態之精神。
16. 是合格代理教師之職前年資應否採計，不僅涉及合格代理教師財產

	<p>權與工作權之保障，亦已屬涉及全國性公共利益而應以全國一致性標準予以規範之重大事項，教育部應於系爭規定一授權訂定之 103 年或現行聘任辦法中予以明確規範。</p> <p>17. <u>上開聘任辦法未就合格代理教師之職前年資是否採計提敘予以規範，致使相關縣（市）政府無所依循，而函請教育部釋示，教育部乃以系爭函二至四，釋明各地方政府教育行政機關得「自行訂定敘薪標準」或「考量財政狀況，秉權責訂定相關規範」，致使在本案言詞辯論終結前，僅有臺北市及金門縣所屬中小學，全部採計合格代理教師之職前年資（另有其他直轄市，如桃園市及臺中市，特別就其所屬高級中等學校合格代理教師，採計職前年資）。</u></p> <p>18. <u>此一作法，造成教師人力之充實，受到城鄉財政差距之影響，不僅影響人民依憲法第 159 條，平等受國民教育權利之機會，亦與釋字第 707 號解釋之意旨不符。</u></p> <p>19. <u>合格代理教師於目前教育實務上已屬不可或缺之人力，其職前年資之採計與否，當屬前述教育人事制度之相關事項，為憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一環，屬中央立法之範圍。代理教師待遇及與其待遇相關事項，為代理教師重大權益事項之一，即理應同為中央立法權限之範圍。</u></p> <p>20. <u>綜上，教育部就合格代理教師職前年資採計事項，未基於系爭規定一之授權，自行訂定具體規範，而透過發布系爭規定二，並以系爭函二至四釋明，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定，</u></p> <p>21. <u>致使新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，訂定補充規定，</u></p> <p>22. <u>形同默許地方行政機關因地制宜，就合格代理教師職前年資採計與否有另行立法之權，</u></p> <p>23. <u>於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度相關事項，應由中央立法之意旨，亦即違反中央與地方之權限分配原則。</u></p>
<p>系爭函二至四及系爭規定三、四，（得）不採計合格代理教師之職前年資，違反憲法第 7 條保障之平等原則</p>	<p>1. 系爭函二至四及系爭規定三、四，規定敘薪時（得）不採計合格代理教師之職前年資，係以其尚未獲得中小學專任教師之職位，作為差別待遇之分類標準。</p> <p>2. 該分類標準雖未涉及難以改變之個人特徵，且代理教師未受有各種事實上或法律上之排斥或歧視，亦非社會上孤立隔絕之少數且為政治上之弱勢，惟依憲法第 165 條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展而隨時提高其待遇；</p> <p>3. 又依釋字第 707 號解釋之意旨，教師待遇之高低，包括其敘薪核計，攸關教師受憲法第 15 條保障之工作權及財產權，亦為涉及公共利益</p>

之重大事項。

4. 是依司法院釋字第 794 號解釋意旨，對於系爭函二至四及系爭規定三、四，所採差別待遇，應以中度標準予以審查。其差別待遇目的，須為追求重要公益，且與目的之達成間，具有實質關聯，始與憲法保障平等原則之意旨相符。
5. 立法者考量長期合格代理教師與專任教師之工作內容、聘任程序及待遇支給方式相當，「與專任教師性質相近，對教育著有貢獻」，認長期代理教師之職前年資與成為專任教師後所累積之年資，可予以等同評價，於中小學專任教師敘薪時採計其職前代理教師年資，肯定其先前累積工作經驗之價值。
6. 惟系爭函二至四及系爭規定三、四以合格代理教師尚未獲得中小學專任教師之職位為由，（得）不予採計其職前年資，係以形式因素（合格代理教師尚未獲得專任教職），忽略實際情狀（合格代理教師實質上為與中小學專任教師相當之職場人力），作出之差別待遇（於敘薪時得不採計合格代理教師之職前年資），而使得合格代理教師先前於教學實務所累積之工作經驗，未經適當評價，造成合格代理教師與中小學專任教師間，產生同工卻不同酬之現象，有違反平等原則之虞。
7. 依系爭函二至四之說明，教育部釋明各地方政府「自行訂定敘薪標準」或「考量財政狀況，秉權責訂定相關規範」，自行決定於敘薪時是否採計合格代理教師之職前年資，主要係基於地方政府財政狀況之考量。
8. 惟教育為百年大計，攸關整體之國民素質，及國家未來發展。
9. 教育制度之設計，除減輕中央或地方政府財政負擔之公益考量外，亦應衡酌其他憲法上之重要公益。
10. 合格代理教師之待遇（包括其職前年資之採計）及其生活獲得保障，方能使其安心致力於教育工作，提升教育品質（釋字第 707 號解釋參照），對國民受教權之保障及偏遠地區之教育發展，當有助益。
11. 是合格代理教師之職前年資採計與否，所應衡酌者，不能僅侷限於財政負擔，而尤應放眼於國民平等受教育之機會，及平衡城鄉教育差距等其他憲法上重大公益。
12. 是系爭函二至四及系爭規定三、四之主要目的，在於減輕財政負擔，是否屬重要公共利益，尚有疑義。
13. 縱減輕財政負擔屬重要公共利益，惟未見教育部提出精確統計數據予以說明。
14. 就公立高級中等學校而言，即使未來要求未採計職前年資者予以採計，教育部所稱若採計職前年資，恐將為預估經費數 10 倍以上經費等語，難認有數據資料以為佐證，就合格代理教師不予採計職前年資，對減輕國家整體財政負擔，難認有明顯助益。

	<p>15. 是系爭函二至四及系爭規定三、四對合格代理教師所形成之差別待遇，其手段與所欲達成之目的間，難認有實質關聯。</p> <p>16. 況由我國代理教師制度之演變言，現行合格代理教師制度，已逐漸由初始之暫時性，轉變為常態性替代專任教師工作之性質。</p> <p>17. 由現行教育實務之層面言，合格代理教師所承擔之教學責任及行政工作，與專任教師或已不易區隔，合格代理教師於職前年資提敘之面向，應獲與專任教師同等之待遇。</p> <p>18. 綜上，系爭函二至四及系爭規定三、四，就合格代理教師與中小學專任教師之職前年資提敘事項，（得）採取不同之處理方式，難以認定其所追求公益目的之重要性，於此對合格代理教師所形成之差別待遇，其手段與所欲達成之公益目的間，難認有實質關聯。是上開函釋及規定違反憲法第 7 條平等原則之保障。</p>
--	---

【裁判主文】

- 一、中華民國 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定：「……代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」（本法於 108 年 6 月 5 日修正公布、109 年 6 月 30 日施行，將本規定移至第 47 條，增列授權事項，規範意旨相同）（即附表一編號一之規定），與授權明確性原則無違。
- 二、教育部修正、發布附表一編號二之規定、附表二編號二至四之函，就高級中等以下學校具合格教師資格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定附表一編號三、四之規定，就該職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定。
- 三、教育部發布附表二編號二至四之函，及新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定附表一編號三、四之規定，規定高級中等以下學校於敘薪時，（得）不採計具合格教師資格代理教師之職前年資，於此範圍內，上開函釋及規定違反憲法第 7 條保障之平等原則。
- 四、主文第二項及第三項所涉之規定及函釋違憲部分，應自本判決宣示之日起，至遲於屆滿 1 年時，失其效力。
- 五、聲請人自本判決送達之日起 30 日內，就本判決所涉之個別原因案件，得依本判決意旨，依法定程序向該管法院聲請再審。
- 六、其餘聲請不受理。

大法官就主文所採立場		
主文項次	同意	不同意
第一項	全體同意	無
第二項	許宗力、蔡焜燉、黃瑞明、詹森林、黃昭元 謝銘洋、蔡彩貞、尤伯祥	許志雄、張瓊文、呂太郎 楊惠欽、蔡宗珍、朱富美 陳忠五
第三項	許宗力、蔡焜燉、黃瑞明、詹森林、黃昭元 謝銘洋、呂太郎、蔡彩貞、陳忠五、尤伯祥	許志雄、張瓊文、楊惠欽 蔡宗珍、朱富美
第四項	許宗力、蔡焜燉、黃瑞明、詹森林、黃昭元	許志雄、張瓊文、楊惠欽

	謝銘洋、呂太郎（關於第三項部分） 蔡彩貞、陳忠五、尤伯祥	蔡宗珍、朱富美
第五項	許宗力、蔡焜燉、黃瑞明、詹森林、黃昭元 謝銘洋、呂太郎、蔡彩貞、陳忠五、尤伯祥	許志雄、張瓊文、楊惠欽 蔡宗珍、朱富美
第六項	全體同意	無

【判決理由】

壹、原因案件事實概要及聲請人陳述要旨【1】

一、原因案件事實概要【2】

聲請人為新北市立中和高級中學（下稱中和高中）於 106 學年度聘任之代理教師，具碩士學歷及合格教師證。中和高中於辦理聲請人敘薪時，依新北市政府教育局訂定之「新北市政府教育局所屬公立學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」備註 3 前段：「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」之規定，不採計聲請人於中華民國 104 年 8 月 24 日至 105 年 7 月 5 日任教於國立華僑高級中等學校，及 105 年 8 月 26 日至 106 年 7 月 1 日任教於新北市立石碇高級中學之 2 年職前代理教師年資，僅依聲請人學歷核敘其薪級為 24 級 245 薪點，並以 106 年 9 月 1 日新北中高人字第 1067896564 號敘薪通知書通知聲請人。聲請人不服，認中和高中應採計其職前代理教師年資，改敘為 22 級 275 薪點，依教師法相關規定，循序提起申訴、再申訴，分別經新北市政府教師申訴評議委員會及教育部中央教師申訴評議委員會駁回。嗣聲請人提起行政訴訟，經臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判決（下稱新北地院判決）駁回，復經臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決（下稱系爭判決）駁回確定。聲請人乃向司法院聲請解釋憲法。【3】

二、聲請人陳述要旨【4】

聲請人主張意旨略以：1、依司法院釋字第 707 號解釋（下稱釋字第 707 號解釋）之意旨，應已將代理教師納入其適用範圍，且代理教師之待遇事項以法律規範，為教育基本法第 8 條第 1 項之要求，故以命令規範代理教師之待遇事項，違反法律保留原則。2、代理教師之待遇事項一國多制，違反憲法第 7 條平等原則。3、89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定（即附表一編號一之規定，下稱系爭規定一），違反授權明確性原則。4、教育部 103 年 8 月 18 日修正發布之「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」（下稱 103 年聘任辦法）第 12 條（即附表一編號二之規定，下稱系爭規定二），違反司法院釋字第 524 號解釋所揭示之再授權禁止原則。5、代理教師之待遇事項非屬地方自治事項，是教育部 87 年 11 月 30 日台（87）人（一）字第 87129048 號書函（即附表二編號一之函，下稱系爭函一）；該部 105 年 1 月 26 日臺教人（二）字第 1050009778 號函（即附表二編號二之函，下稱系爭函二）；該部 105 年 4 月 1 日臺教人（二）字第 1050044815 號函（即附表二編號三之函，下稱系爭函三）；該部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函（即附表二編號四之函，下稱系爭函四）；新北市政府 100 年 11 月 23 日修正發布之「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 10 點第 1 項（即附表一編號三之規定，下稱系爭規定三）；新北市政府教育局 106 年 8 月 25 日新北教人字第 1061675268 號函訂定之「新北市政府教育局所屬公立

學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」備註 3 前段（即附表一編號四之規定，下稱系爭規定四），違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定等情。爰認系爭判決所適用之上開規定及教育部函釋，違反憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條，向司法院聲請解釋憲法，並聲請補充釋字第 707 號解釋。【5】

聲請人另基於重要關聯性，認新北市外之全國直轄市、縣（市）代理教師職前年資提敘事項之現行相關法規，於代理教師敘薪時不採計其職前年資，亦有違憲疑義，聲請解釋憲法。【6】

貳、受理範圍及審理程序【7】

一、受理範圍【8】

按 111 年 1 月 4 日憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除該法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第 90 條第 1 項定有明文。次按人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，憲訴法施行前之司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。【9】

查聲請人曾對新北地院判決提起上訴，經系爭判決以上訴無理由駁回確定。是本件聲請應以系爭判決為確定終局判決。經核本件聲請人針對系爭規定一至四及系爭函二至四所為聲請，與大審法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，應予受理。【10】

次查系爭函一係針對未具合格教師資格之代理教師（下稱非合格代理教師），不得比照專任教師採計職前年資提敘薪級之函釋，與本件聲請人係具合格教師資格之代理教師（下稱合格代理教師）者，尚無關聯，聲請人自不得以系爭函一為聲請解釋憲法之客體；又新北市外之全國直轄市、縣（市）代理教師職前年資提敘事項之現行相關法規，未為確定終局判決所適用，且上開規定與本件聲請欠缺密切關聯，未將上開規定納入審查，無礙本庭對本件聲請進行整體適當評價；再確定終局判決固曾提及釋字第 707 號解釋，但其並非據以判決駁回聲請人之訴之依據，即非屬確定終局判決所適用之司法院解釋，聲請人尚不得聲請補充解釋。故聲請人就上開規定、函釋及釋字第 707 號解釋等所為聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，均應不予受理。【11】

二、言詞辯論程序【12】

本庭於 113 年 3 月 12 日上午 10 時行言詞辯論，除通知聲請人、關係機關教育部及新北市政府外，另邀請專家學者及鑑定機關監察院國家人權委員會到庭陳述意見。聲請人及關係機關言詞辯論之陳述要旨如下：【13】

- （一）聲請人：1、代理教師以全部時間處理課務，對教育品質之影響與專任教師無異，依釋字第 707 號解釋之意旨，本件聲請涉及公共利益之重大事項，至少應採中度審查標準。2、系爭規定一僅概括授權教育部就代理教師權利、義務事項訂定辦法，違反授權明確性原則。3、由憲法第 108 條第 1 項第 11 款之立法意旨，人事制度具有全國一致之性質；教育人事制度，包括代理教師之敘薪標準，應屬同條項第 4 款教育制度之範疇，並非地方自治範圍。4、參照釋字第 707 號解釋理由書之意旨，代理教師敘薪所涉及之公共利益，應為「提升教育品質，保障人民受

教權」，而非節省政府支出。限制代理教師採計職前年資之手段，與上開目的欠缺合理關聯；系爭規定三、四及系爭函一至四，違反憲法第 7 條平等原則。5、參照司法院釋字第 526 號解釋之意旨，代理教師之職前年資屬憲法財產權之保障範圍。惟限制代理教師採計職前年資之手段，與「提升教育品質，保障人民受教權」之目的欠缺合理關聯；系爭規定三、四及系爭函一至四，違反憲法第 23 條比例原則。【14】

(二) 關係機關教育部：1、代理教師與專任教師於工作性質、聘任程序、兼職與否等有所不同，立法者在制度面有意區別兩者之待遇，系爭規定一與授權明確性原則無違。2、代理教師職前年資提敘事項，依教育基本法及地方制度法之相關規定，屬地方自治教育事項；系爭規定二至四及系爭函一至四，符合憲法有關教育事項之中央與地方權限分配之規定。3、鑒於各地方政府之人口數、學生數、財政狀況等差異，將代理教師之職前年資提敘事項，授權由各地方政府訂定自治規則，充分展現憲法上地方自治之精神，難謂其為不合理之差別對待；系爭規定三、四及系爭函一至四，與憲法第 7 條平等原則無違。4、代理教師僅能於成為專任教師後，方得採計代理教師職前年資提敘薪級，系爭規定三、四之立法目的，係鼓勵代理教師取得專任教師資格，以提升地方教育品質，目的正當，手段上亦可通過必要最小侵害之檢驗；系爭規定三、四及系爭函一至四，符合憲法第 23 條比例原則之要求，並未侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。【15】

(三) 關係機關新北市政府：1、教師法第 3 條第 1 項及教師待遇條例第 5 條，均以專任教師為規範對象，代理教師之權利義務則由系爭規定一授權教育部另以辦法規定之；可見立法者有意將代理教師等其他非專任教師之相關事項予以區別規定。由法律整體規定所表明之關聯意義判斷，系爭規定一符合授權明確性原則。2、代理教師在身分、資格、勤務目的及工作性質，與專任教師有顯著差異，就其職前年資提敘事項之制度設計，便與專任教師有所不同；系爭規定三、四及系爭函一至四，與憲法第 7 條平等原則無違。3、其餘陳述要旨與關係機關教育部略同。【16】

聲請人及關係機關其餘主張及陳述，詳見其言詞辯論意旨書及言詞辯論筆錄。【17】
本庭斟酌聲請人、關係機關之言詞辯論意旨書、專家學者及鑑定機關之意見書及全辯論意旨等，作成本判決。【18】

參、審查標的【19】

附表一之相關規定及附表二編號二至四之相關函釋。【20】

肆、形成主文之法律上意見【21】

一、公立高級中等學校教師敘薪制度之沿革【22】

(一) 專任教師【23】

教育部於 62 年 9 月 13 日以 (62) 台參字第 23401 號令訂定發布「公立學校教職員敘薪辦法」，此辦法最後一次修正日期為 93 年 12 月 22 日。臺灣省政府依教育部頒布之上開辦法，於 63 年 1 月 11 日會同臺北市以 (63)、1、11 府教人字第 5388 號函，頒訂「公立學校教職員敘薪辦法補充要點」。本辦法係我國自臺

灣光復以來，有關公立學校教職員敘薪制度，於以行政命令為規範中，較為完備之制度。【24】

依「公立學校教職員敘薪辦法」第 1 條至第 3 條規定，公立學校教職員（下稱教職員）薪級之核敘，除專科以上學校教員外，依本辦法之規定。教職員薪額分為 36 級，其計敘標準，分別依所附教職員敘薪標準表(附表(一))及各級學校教職員薪級表(附表(二)(三)(四)(五)(六))暨其所附說明辦理之。教職員敘薪之主管教育行政機關，國立學校為教育部、省(市)立學校為教育廳(局)，縣市立學校為縣市政府。又依「公立學校教職員敘薪標準表說明」第 4 點之規定，教職員依其學歷核計起支薪級，並按服務年資，每滿 1 年，提敘 1 級，但受本職最高薪級之限制。依公立中等學校教員薪級表之資格別記載，師範大學各學系或大學教育學系畢業，或其他院系畢業而修習教育學科學分達到規定標準者，薪級為 26 級至 10 級，薪額為 190 至 450；國內外大學研究所研究得有碩士學位者，薪級為 21 級至 7 級，薪額為 245 至 525。【25】

雖然 76 年間公務人員俸給法第 19 條規定：「教育人員及公營事業機關人員之俸給，均另以法律定之。」明定教育人員之俸給（待遇）將另以法律定之；84 年制定公布之教師法第 20 條及 88 年制定公布之教育基本法第 8 條第 1 項，亦均分別規定教師之待遇，應以法律定之，然而攸關教師重要權利事項之俸給（待遇），卻直到釋字第 707 號解釋於 101 年間作成後，立法機關始於 104 年 5 月間完成教師待遇條例之立法程序，經總統於同年 6 月間公布，行政院令發布自同年 12 月 27 日施行。是以在此之前，教師待遇之法源，可謂仍停留在行政命令之規範階段。【26】

84 年之教師法第 19 條規定：「（第 1 項）教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種。（第 2 項）高級中等以下學校教師之本薪以學經歷及年資敘定薪級……。」教師待遇條例第 2 條及第 7 條第 1 項旨趣相同。而同條例第 7 條第 2 項規定，教師之薪級，依附表一規定；第 8 條第 1 項第 1 款規定，高級中等以下學校（下稱中小學）教師以學歷起敘，其起敘基準依附表二規定；第 9 條第 1 項第 3 款規定，中小學教師曾任代理教師且服務成績優良之年資，按年採計提敘薪級至所聘職務等級最高年功薪等等，已具體將攸關教師待遇內涵，以法律予以規範，消弭釋字第 707 號解釋所指以「公立學校教職員敘薪辦法」之行政命令，規範教師待遇之違憲狀態。【27】

（二）合格代理教師【28】

62 年發布之「公立學校教職員敘薪辦法」第 8 條第 1 項第 5 款規定，教職員因資格不合暫准代用或代理，經積滿年資准予正式聘派用者，得申請改敘其薪級。依「公立學校教職員敘薪標準表說明」第 12 點規定，代用教員薪級，高級中等學校按本表 28 級支給（註 1）。又臺灣省政府 63 年間所訂定之「公立學校教職員敘薪辦法補充要點」第 6 點規定，教職員入營服役留職停薪，經輪代小組推介之代課（代理）人員之敘薪，應如同新進人員辦理。第 18 點規定：「現任教員，曾任估實缺之代課（代理、代用）或服兵役之職務代理人服務年限，得予採計，

但短期請假代課（如病、喪、婚、分娩等假）者，不予採計。」以上乃 62、63 年間有關公立高級中等學校教師之敘薪，有言及代用或代理教師之相關規定，其內容固未直接規定合格代理教師之敘薪問題，但依臺灣省政府教育廳 87 年訂定之「臺灣省省立學校暨私立高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」第 10 點規定：「代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者得比照專任教師核敘薪級，……代理教師待遇支給標準，比照專任教師之規定……。」（全文內容詳本判決理由第 31 段）足認合格代理教師之敘薪，即係比照專任教師。【29】

84 年之教師法第 35 條第 2 項規定：「……代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」教育部因而於 86 年 6 月 4 日以（86）台參字第 86037905 號令訂定發布「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」（本辦法嗣經數度修正，於 109 年 6 月 28 日修正全文，並更改名稱為「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」），該辦法第 12 條規定：「本辦法未盡事宜，得由省（市）主管教育行政機關訂定補充規定。」（109 年之新辦法改列為第 18 條，意旨相同）其後，各有關主管教育行政機關，乃針對上開辦法未盡事宜部分，分別訂定「聘任辦法補充規定」或「聘任實施要點」，以為補充。【30】

87 年間臺灣省政府功能業務與組織調整（下稱精省）前之臺灣省政府教育廳，於同年 12 月 18 日據上開辦法第 12 條訂定「臺灣省省立學校暨私立高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」（自 87 年 11 月 26 日起實施），其中第 10 點明定：「代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者得比照專任教師核敘薪級，未具資格者比照『公立學校教職員敘薪標準表』規定以學歷起支薪級核敘。代理教師待遇支給標準，比照專任教師之規定；但未具所代理類科別合格教師資格者，其學術研究費按八成支給。」精省後，教育部於 92 年 4 月 9 日以部授教中（人）字第 0910520908 號令訂定「高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」（自 92 年 4 月 1 日生效），其中第 9 點內容（本規定於教師待遇條例立法後，於 105 年 10 月 31 日修正，但僅文字略有調整，意旨相同）與上開臺灣省政府教育廳所訂之 87 年實施要點第 10 點同。惟原規定「代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者『得比照』專任教師核敘薪級」，而非「比照」專任教師核敘薪級，致使學校間作法不一，教育部國民及學前教育署乃於 107 年 8 月 10 日臺教國署人字第 1070096378 號函之說明二釋示：「鑑於各國立高級中等學校辦理代理教師敘薪作法不一，為使各校代理教師均依公平合理之機制核敘薪級，各校允宜採行一致之敘薪作法。爰自 107 學年度起，各校代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者之敘薪規範如下：以學歷起支薪級核敘，其起支薪級標準比照教師待遇條例附表二『高級中等以下學校教師薪級起敘基準表』規定，並比照教師待遇條例第 9 條規定採計職前年資核敘薪級。」教育部嗣於 110 年 5 月 17 日以臺教授國部字第 1100029821B 號令修正上開實施要點，並將其名稱修正為「國立高級中等以下學校與特殊教育學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」，而於其第 7 點第 1 項規定：「代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者，以現具最高學歷起敘，並比照專任教師提敘薪級；未具資格者，比照教師待遇條例附表二『高

級中等以下學校教師薪級起敘基準表』規定以學歷起支薪級核敘。」【31】

84 年之教師法第 35 條第 2 項規定所授權，於 92 年 12 月 1 日修正發布之「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」第 9 條規定：「（第 1 項）兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：……二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。（第 2 項）前項各款待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之。」經教育部 93 年 12 月 7 日台人（三）字第 0930159100 號函所發布之「中小學代理教師待遇支給基準」第 1 點規定：「中小學代理教師待遇（包括本薪、加給及獎金）之支給，比照專任教師之規定；但未具所代理類（科）別合格教師證書者，其加給（現稱為學術研究費）按相當等級專任教師八成數額支給。」（105 年文字略作修正，意旨相同）此代理教師待遇支給基準，僅規定中小學代理教師待遇之支給，比照專任教師之規定，有關其於職前年資之提敘，是否亦比照，則未予明定。【32】

相對於前述國立高級中等以下學校等之規定，各縣（市）主管教育行政機關依系爭規定二所訂定之補充規定，對中小學合格代理教師，核敘其職前年資者，有金門縣政府。其於 111 年 8 月 26 日修正頒布之「金門縣國民中小學兼任代課及代理教師聘任實施要點」第 11 點第 1 項規定：「代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者，以現具最高學歷起敘，得比照編制內合格專任教師提敘薪級，以敘至本職最高薪為限；未具資格者，依照金門縣中小學代理教師薪級表以學歷起支薪級核敘。」反之，多數依系爭規定二訂定補充規定之其他縣（市），則未核敘合格代理教師之職前年資，例如新北市政府所訂定之系爭規定三及四。另臺北市政府雖未依系爭規定二，就合格代理教師是否核敘其職前年資，訂定補充規定，予以規範。惟臺北市政府教育局 99 年 9 月 16 日北市教人字第 09940115000 號函說明三及四釋示：「三、……代理教師工作性質相同、職責程度相當，實不應代理時間長短不同而有不同敘薪標準。四、……本市公立學校代理教師如具合格教師證書者，得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，並受本職最高薪之限制。」（註 2）再新竹縣政府教育局 112 年 9 月 13 日發布之「新竹縣立高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 10 點第 3 項規定，原如系爭規定四，未採計中小學合格代理教師之職前年資，但本案言詞辯論程序終結後，於 113 年 4 月 3 日修正發布其規定：「代理教師具有代理類（科）別合格教師資格者，以現具最高學歷起敘，並比照專任教師提敘薪級……。」即仿前述「國立高級中等以下學校與特殊教育學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」第 7 點第 1 項規定之規範模式，改採計合格代理教師之職前年資，並自 113 年 8 月 1 日起實施。其修法之理由，乃以代理教師在學校教育體系中扮演著重要角色，填補了專任教師缺額，確保學校正常運作（註 3）。此外，另有其他直轄市特別就其所屬高級中等學校代理教師，採計職前年資，例如 112 年 6 月 13 日修正發布之「桃園市高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」第 9 點第 3 項規定：「代理教師需俟擔任正式教師後，始得提敘職前年資。惟高級中等教育階段及特殊教育學校代理教師具有代理教育階段、科（類）合格教師證書者，具有職前年資或取得較高學歷者，得比照編制內合格專任教師提（改）敘薪級。」109 年 9

月 24 日修正發布之「臺中市立高級中等學校兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 11 點第 2 項規定：「長期代理教師具有代理教育階段類（科）別合格教師證者，具有職前年資或取得較高學歷者，得比照編制內合格專任教師提（改）敘薪級。」【33】

二、釋字第 707 號解釋之適用範圍包括中小學非專任教師【34】

有關公立中小學專任教師之敘薪，於 104 年 6 月 10 日制定、同年 12 月 25 日公布之教師待遇條例施行前，係適用教育部 93 年 12 月 22 日修正發布之「公立學校教職員敘薪辦法」（含附表及其所附說明）。因上開敘薪辦法經釋字第 707 號解釋於 101 年間宣告違憲後，乃制定教師待遇條例，以資規範。而有關公立中小學代理教師之敘薪，於本解釋作成前，係適用 84 年之教師法第 35 條第 2 項規定，授權由教育部所訂定之「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」、教育部 93 年 12 月 7 日台人（三）字第 0930159100 號函所發布「中小學代理教師待遇支給基準」，以及上開「公立學校教職員敘薪辦法」之附表及其所附說明，以為規範，均業如上述。【35】

按教育基本法係規定我國教育基本方針之根本大法，本法所規定之教育人員，解釋上自應包括我國所有教育機構之專任及非專任教師在內。又教育基本法第 8 條第 1 項，明定教育人員之待遇事項，應以法律定之。而教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許（釋字第 707 號解釋理由書第 1 段參照）。依上所述，釋字第 707 號解釋文「教育部於中華民國 93 年 12 月 22 日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違……。」其中所謂「高級中等以下學校教師」，應不僅侷限於專任教師，非專任教師，亦應包含在內。此由本解釋文所提及之「公立學校教職員敘薪辦法」之附表及其所附說明，亦及於代用教師（非專任教師）之適用，可見一斑。是以中小學代理教師等非專任教師之待遇事項，亦應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。【36】

三、系爭規定一符合授權明確性原則【37】

按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求（司法院釋字第 734 號、第 753 號、第 765 號解釋及本庭 111 年憲判字第 19 號判決參照）。且授權條款之明確程度，應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱（司法院釋字第 680 號、第 710 號解釋及本庭 112 年憲判字第 5 號判決參照）。【38】

代理教師係指「以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者」（103 年聘任辦法及 112 年 6 月 19 日修正發布之「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」（下稱現行聘任辦法）第 2 條第 3 款規定參照）。準此，代理教師主要任務在於及時支援編制內教師因差假等原因所遺之課務，具補充性與特殊性；而專任教師則就特定學門科目教學，具長期延續其教學之嫻熟度，兩者於工作性質上有所差異。依釋字

第 707 號解釋之意旨，教師待遇之高低，包括其敘薪核計，固為涉及公共利益之重大事項，惟依該解釋之意旨，有關教師之待遇事項，以法律明確授權之命令予以規範，亦為憲法所許。是以立法者訂定系爭規定一，特別就具補充性及特殊性之代理教師之權利（包括其敘薪待遇）及義務事項，具體授權教育部訂定相關規範，自非憲法所不許。而系爭規定一之授權內容及範圍，並無不具體明確之情事，是系爭規定一與授權明確性原則尚無違背。【39】

四、中小學合格代理教師之職前年資提敘事項具全國一致性，應由中央立法統一規定【40】

（一）中央與地方間權限分配之憲法原則【41】

1、憲法之框架規定【42】

有關地方自治及中央與地方如何分權，憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定，分別就中央、省、縣之立法及執行事項，定有明文。至於直轄市之自治事項，憲法或其增修條文均無明文規定予以直接保障，而係以憲法第 118 條規定授權立法院以法律定之。以我國有關地方自治之憲政實踐而言，立法者就直轄市之自治層級，大致與凍結前之省相當，而高於縣（市）（地方制度法第 3 條第 1 項及第 2 項規定參照）；然就直轄市自治事項之保障範圍，則與縣（市）自治事項幾乎完全相同（地方制度法第 18 條及第 19 條規定參照）。是就本件所涉中小學代理教師職前年資提敘事項之訂定權限爭議，應認直轄市與縣（市）享有相同之權限或應受到相同之限制，而毋須予以區別（本庭 111 年憲判字第 6 號判決理由第 52 段參照）。【43】

依憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定意旨，有關中央與地方間權限爭議之分配，如憲法本文及其增修條文已有明文規定者，依其規定。例如憲法第 107 條規定專屬中央立法並執行權限之事項；憲法第 108 條所定事項之立法權限屬中央，其執行則由中央決定是否自行執行或交由地方執行；憲法第 109 條有關省自治規定業經憲法增修條文第 9 條第 1 項規定凍結而停止適用；憲法第 110 條則規定屬縣立法並執行之縣自治事項。是涉及中央或地方權限劃分之爭議時，首應探究憲法本文及其增修條文是否已有明文規定，或可據以解釋而劃分中央與地方間之權限（同上判決理由第 53 段參照）。【44】

2、中小學非專任教師待遇事項之相關規定、爭議之性質及所涉及之憲法規定【45】

依憲法第 108 條第 1 項第 4 款、第 109 條第 1 項第 1 款、第 110 條第 1 項第 1 款、地方制度法第 18 條第 4 款第 1 目及第 19 條第 4 款第 1 目、教育基本法第 9 條等規定，我國教育事務權限採中央與地方均權制，中央及地方政府皆有權處理教育事務相關事項。中央政府係就教育制度之規劃設計，屬全國性教育事務之執行，與涉及中央教育經費之分配與補助等事項有其權限。其餘事項，除法律另有規定外，權限歸屬地方，尤其是上開地方制度法條文所謂各級學校教育之興辦與管理者，係屬地方自治事項。【46】

依我國教育事務由中央與地方均權之規範架構，目前中小學專任教師之待遇事項，主要規定在教師待遇條例（本條例第 5 條規定參照）。至中小學非專任教師之待遇事項，則由系爭規定一授權教育部訂定辦法（如 103 年聘任辦

法及現行聘任辦法)；教育部另透過上開辦法中之系爭規定二，授權地方政府主管教育行政機關，就相關未盡事宜訂定補充規定。各地方政府依系爭規定二之授權，就中小學非專任教師之待遇事項制定自治法規，大多係由地方政府自行訂定而以自治規則發布，例如「新北市立高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任補充規定」或「桃園市高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」等。【47】

至中小學非專任教師待遇事項中，與本件相關之代理教師職前年資提敘事項，教育部於110年5月17日針對其所屬之國立中小學與特殊教育學校，發布「國立高級中等以下學校與特殊教育學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」，其第7點第1項規定：「代理教師具有代理類(科)別合格教師資格者，以現具最高學歷起敘，並比照專任教師提敘薪級……。」教育部另發布系爭函一，釋明非合格代理教師不得比照專任教師採計職前年資提敘薪級。而就中小學合格代理教師，教育部則發布系爭函二至四，認其得比照專任教師採計職前年資提敘薪級，惟考量各地方政府之財政狀況，釋明各地方政府主管教育機關自行訂定相關規範。【48】

各地方政府依系爭規定二及系爭函二至四之釋示，就中小學合格代理教師職前年資採計事項，採取之規範模式未盡相同。目前除臺北市、金門縣及新竹縣(自113年8月1日起實施)政府所屬中小學，於敘薪時完全採計合格代理教師之職前年資，另有其他直轄市(如桃園市及臺中市)特別就其所屬高級中等學校合格代理教師，採計職前年資外，其餘縣(市)政府所屬中小學，大多不採計或僅部分採計合格代理教師之職前年資(註4)。【49】

關係機關新北市政府基於系爭規定二及系爭函二至四，訂定系爭規定三及四，規定其所屬中小學於敘薪時，不採計合格代理教師之職前年資。教育部及新北市政府並認，中小學合格代理教師職前年資採計事項，屬憲法保障之地方自治立法權限，中央無權予以全國統一規定。聲請人則認中小學合格代理教師職前年資採計事項，並非地方自治立法權限，而屬憲法應由中央統一立法之事項。【50】

憲法第108條第1項第4款明定，「教育制度」屬由中央立法並執行，或交由省縣執行之事項，而憲法第110條第1項第1款則明定「縣教育」屬縣立法並執行之事項。由上開兩條文規定之「教育制度」與「縣教育」之文義，尚難直接導出本件合格代理教師職前年資提敘事項，係屬中央或地方立法權限之結論，而需就憲法之體系及規範意旨進一步解釋，始足以劃分中央與地方之立法權限。【51】

3、單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例或規則另行立法之權【52】

我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。憲法第107條至第110條就中央、省及縣立法權事項及範圍之規定，有如同心圓式之規範架構，各個縣自治事項(小圓)，均為其相對應之省自治事項(中

圓)及中央立法權(大圓)所包涵。至直轄市之自治事項,憲法第118條規定係授權中央立法決定,而無直接保障其自治核心事項。在我國憲法之單一國體制下,如專屬中央立法事項,地方即無以自治條例或規則另行立法之權,至多只能依中央法律之授權,就其執行部分,於不違反中央法律之前提下,自訂相關之自治條例或規則(本庭111年憲判字第6號判決理由第61段及第62段參照)。**【53】**

(二)中小學合格代理教師之職前年資提敘事項,屬中央立法事項**【54】**

1、教師待遇為教育制度之一環**【55】**

依釋字第707號解釋之意旨,教育為國家社會發展之根基,教師肩負為國家造育人才之任務,其執行教育工作之良窳,攸關教育成敗至鉅,並間接影響人民之受教權;教師作為傳道、授業及解惑者,於教育制度中具不可或缺之地位。是教育人事制度相關事項,包括教師之養成、教師資格之取得、教師得享有之權利與應履行之義務,及違反義務時之處理程序等事項,應屬憲法第108條第1項第4款教育制度之一環,而為中央立法之範圍。我國於釋字第707號解釋作成前,中央制定有師資培育法、教師法、教育人員任用條例等法律。該解釋作成後,並已制定攸關教師權利事項之教師待遇條例及教師職前年資採計提敘辦法等法規。依教師待遇條例第9條第1項第3款規定,中小學專任教師之職前代理教師服務成績優良之年資,每次期間3個月以上累積滿1年者,提敘1級,按年採計提敘薪級至所聘職務等級最高年功薪。

【56】

2、代理教師之待遇亦為教育制度之一環**【57】**

依103年聘任辦法及現行聘任辦法第2條第3款規定,代理教師係指,以全部時間擔任學校編制內教師,因差假或其他原因所遺之課務者。即中小學代理教師與專任教師之日常工作時間相同,皆以全部時間處理學校課務,為全職之教育人員。又代理教師雖非專任教師,然其任務係協助中小學相關教學活動與學生輔導等事務之推行,以填補中小學專任教師因差假或其他原因,產生短期或暫時性教學人力不足之情形。惟隨著少子化趨勢、因年金改革而專任教師退休趨緩、減課及課綱調整等普遍存在全國各縣(市)之因素,全國各縣(市)主管機關及學校,乃採取員額控留、遇缺不補及專案補助增置編制外代理教師等措施,以為因應,致使代理教師聘任員額及人數逐年增加(註5),並多身兼導師或行政職務。合格代理教師人數逐年增加,且其所承擔之工作內容與中小學專任教師並無實質差異。倘於甲縣(市)中小學教學之合格代理教師,因聘期或其他原因轉換到乙縣(市)中小學,如乙縣(市)學校於敘薪時,不採計其於甲縣(市)學校之職前年資,形同乙縣(市)學校無償享有其在甲縣(市)學校所累積之工作職能。由是足認合格代理教師職前年資之採計事項,如不採取全國一致之立場,將造成前述縣(市)間財務負擔之不公平現象,且對於合格代理教師權利之保障亦有所不足。**【58】**

又若合格代理教師之職前年資不予採計提敘,則不僅嚴重影響合格代理教師

之待遇，與憲法第 165 條要求國家保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇之意旨有違，而且可能致使財政較不寬裕之縣（市）教育主管機關，為擲節經費而傾向以合格代理教師取代專任教師，進而使得合格代理教師之進用常態化，悖離教師法應以進用專任教師為常態之精神。是合格代理教師之職前年資應否採計，不僅涉及合格代理教師財產權與工作權之保障，亦已屬涉及全國性公共利益而應以全國一致性標準予以規範之重大事項，教育部應於系爭規定一授權訂定之 103 年或現行聘任辦法中予以明確規範(註 6)。上開聘任辦法未就合格代理教師之職前年資是否採計提敘予以規範，致使相關縣（市）政府無所依循，而函請教育部釋示，教育部乃以系爭函二至四，釋明各地方政府教育行政機關得「自行訂定敘薪標準」或「考量財政狀況，秉權責訂定相關規範」，致使在本案言詞辯論終結前，僅有臺北市及金門縣所屬中小學，全部採計合格代理教師之職前年資（另有其他直轄市，如桃園市及臺中市，特別就其所屬高級中等學校合格代理教師，採計職前年資）。此一作法，造成教師人力之充實，受到城鄉財政差距之影響，不僅影響人民依憲法第 159 條，平等受國民教育權利之機會，亦與釋字第 707 號解釋之意旨不符。【59】

合格代理教師於目前教育實務上已屬不可或缺之人力，其職前年資之採計與否，當屬前述教育人事制度之相關事項，為憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一環，屬中央立法之範圍。代理教師待遇及與其待遇相關事項，為代理教師重大權益事項之一，即理應同為中央立法權限之範圍。103 年聘任辦法第 9 條第 2 項及現行聘任辦法第 16 條第 2 項明定，代理教師之待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之，即為例證。從而與代理教師待遇息息相關之薪級、薪額、計敘標準等事項，自應同為中央立法權限事項。【60】

綜上，教育部就合格代理教師職前年資採計事項，未基於系爭規定一之授權，自行訂定具體規範，而透過發布系爭規定二，並以系爭函二至四釋明，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定，致使新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，訂定補充規定，形同默許地方行政機關因地制宜，就合格代理教師職前年資採計與否有另行立法之權，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度相關事項，應由中央立法之意旨，亦即違反中央與地方之權限分配原則。【61】

五、系爭函二至四及系爭規定三、四，(得)不採計合格代理教師之職前年資，違反憲法第 7 條保障之平等原則【62】

(一) 本件平等原則之審查應採中度審查標準【63】！

憲法第 7 條保障之平等原則，並不當然禁止任何差別待遇，立法與相關機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理差別待遇。又法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯

性而定（司法院釋字第 790 號、第 791 號、第 794 號解釋及本庭 111 年憲判字第 4 號、第 10 號、112 年憲判字第 10 號、第 18 號、第 19 號判決參照）。【64】合格代理教師具有合格教師證照，師資培訓之要求與專任教師相同，兩者原則上並無專業能力差別，且合格代理教師與中小學專任教師同為全職教育人員，工作實質內容相同，合格代理教師甚至可視為中小學實質教學人力之一部。故合格代理教師與中小學專任教師之主要差異在於，合格代理教師尚未獲得中小學專任教師之職位。由於教師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款規定：「公立學校教師於職前曾任下列職務且服務成績優良之年資……三、中小學教師曾任代理教師年資，每次期間 3 個月以上累積滿 1 年者，提敘 1 級。」明確肯認中小學專任教師曾任代理教師職前年資提敘之權利，顯然承認其於代理教師服務期間所累積之工作能力與經驗，應給予合理之評價。系爭函二至四及系爭規定三、四，規定敘薪時（得）不採計合格代理教師之職前年資，係以其尚未獲得中小學專任教師之職位，作為差別待遇之分類標準。該分類標準雖未涉及難以改變之個人特徵，且代理教師未受有各種事實上或法律上之排斥或歧視，亦非社會上孤立隔絕之少數且為政治上之弱勢，惟依憲法第 165 條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展而隨時提高其待遇；又依釋字第 707 號解釋之意旨，教師待遇之高低，包括其敘薪核計，攸關教師受憲法第 15 條保障之工作權及財產權，亦為涉及公共利益之重大事項。是依司法院釋字第 794 號解釋意旨，對於系爭函二至四及系爭規定三、四，所採差別待遇，應以中度標準予以審查。其差別待遇目的，須為追求重要公益，且與目的之達成間，具有實質關聯，始與憲法保障平等原則之意旨相符。【65】

（二）系爭函二至四及系爭規定三、四形成差別待遇【66】

教師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款規定：「公立學校教師於職前曾任下列職務且服務成績優良之年資，按年採計提敘薪級……三、中小學教師曾任代理教師年資，每次期間 3 個月以上累積滿 1 年者，提敘 1 級。」立法者就專任教師之任職代理教師之職前年資，予以提敘之理由，在於代理教師係以全部時間從事教職工作，且長期（即聘任 3 個月以上）之代理教師，需公開甄選並經教師評審委員會審查通過後由校長聘任；又依「中小學代理教師待遇支給基準」，中小學代理教師待遇之支給，比照專任教師之規定；且長期代理教師「與專任教師性質相近，對教育著有貢獻」等情（本條立法理由一、(三)參照）。立法者考量長期合格代理教師與專任教師之工作內容、聘任程序及待遇支給方式相當，「與專任教師性質相近，對教育著有貢獻」，認長期代理教師之職前年資與成為專任教師後所累積之年資，可予以等同評價，於中小學專任教師敘薪時採計其職前代理教師年資，肯定其先前累積工作經驗之價值。惟系爭函二至四及系爭規定三、四以合格代理教師尚未獲得中小學專任教師之職位為由，（得）不予採計其職前年資，係以形式因素（合格代理教師尚未獲得專任教職），忽略實際情狀（合格代理教師實質上為與中小學專任教師相當之職場人力），作出之差別待遇（於敘薪時得不採計合格代理教師之職前年資），而使得合格代理教師先前於教學實務所累積之工作經驗，未經

適當評價，造成合格代理教師與中小學專任教師間，產生同工卻不同酬之現象，有違反平等原則之虞。【67】

(三) 系爭函二至四及系爭規定三、四之目的，主要在於減輕財政負擔，是否屬重要公共利益，尚有疑義【68】

就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，教育部發布系爭函二至四，釋明地方政府得依系爭規定二所訂定之補充規定，自行決定於敘薪時是否採計合格代理教師之職前年資；新北市政府因而發布系爭規定三及四，規定新北市所屬中小學於敘薪時，不採計合格代理教師之職前年資。依系爭函二至四之說明，教育部釋明各地方政府「自行訂定敘薪標準」或「考量財政狀況，秉權責訂定相關規範」，自行決定於敘薪時是否採計合格代理教師之職前年資，主要係基於地方政府財政狀況之考量。【69】

惟教育為百年大計，攸關整體之國民素質，及國家未來發展。教育制度之設計，除減輕中央或地方政府財政負擔之公益考量外，亦應衡酌其他憲法上之重要公益。依憲法第 159 條、第 163 條及憲法增修條文第 10 條第 10 項之規定，國家應提供國民平等受教育之機會，負有注重各地區教育均衡發展之責；國庫應補助邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，且國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條有關教育經費在中央、省、縣（市）預算總額百分比規定之限制。教育基本法第 5 條第 1 項亦規定：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。」據此，106 年間制定之「偏遠地區學校教育發展條例」，訂定彈性之代理及專聘教師制度，旨在追求國民平等受教育之機會及平衡城鄉教育之差距，即提供偏鄉與都會地區同等之師資，以及相同之學習條件與環境等，亦為憲法所保障之重大公益。合格代理教師之待遇（包括其職前年資之採計）及其生活獲得保障，方能使其安心致力於教育工作，提升教育品質（釋字第 707 號解釋參照），對國民受教權之保障及偏遠地區之教育發展，當有助益。合格代理教師之職前年資採計與否，所應衡酌者，不能僅侷限於財政負擔，而尤應放眼於國民平等受教育之機會，及平衡城鄉教育差距等其他憲法上重大公益。是系爭函二至四及系爭規定三、四之主要目的，在於減輕財政負擔，是否屬重要公共利益，尚有疑義。【70】

(四) 系爭函二至四及系爭規定三、四所形成之差別待遇，其手段與目的間，亦難認有實質關聯【71】

縱減輕財政負擔屬重要公共利益，惟查教育部於 112 年 6 月 30 日以臺教授國部字第 1120051819 號函，回復本庭函詢有關「倘全國各地方政府所屬中小學於敘薪時，採計合格代理教師之職前年資，對中央或地方政府財政負擔之影響程度」之內容，固提及：「依中華民國師資培育統計年報統計 110 學年度合格代理教師 2 萬 5,737 人計算，以大學學歷薪級提 1 級，預估增加約 1,827 萬元經費。倘中小學聘任合格代理教師，比照專任教師之教師待遇條例規定採計職前年資，尚得採計曾任專任或代理教師等職前年資，恐為上揭預估經費數 10 倍以上經費，將對中央或地方政府財政造成一定負擔。」等情，惟未見其提出精確統計數據予以

說明。以 112 年 7 月教育部編印之「教育統計」中之高級中等學校為例，111 學年度之公立學校有 304 所，其中國立有 134 所，臺北市立有 37 所，桃園市立有 19 所，臺中市立有 28 所，金門縣立有 2 所。據前所述，前開學校所聘任之合格代理教師，均已採計其職前年資，經扣除該等學校，其餘未採計職前年資之公立高級中等學校，共僅 84 所（再扣除自 113 年 8 月 1 日起開始採計合格代理教師職前年資之新竹縣立 5 所高級中等學校）（註 7）。至於前揭函所稱若採計合格代理教師職前年資，恐將為預估經費數 10 倍以上經費等語，並無精確統計數據資料以為佐證，尚難遽信。是就合格代理教師不予採計職前年資，對減輕國家整體財政負擔，難認有明顯助益。則系爭函二至四及系爭規定三、四對合格代理教師所形成之差別待遇，其手段與所欲達成之目的間，亦難認有實質關聯。【72】況由我國代理教師制度之演變言，代理教師本僅為補足編制內專任教師因差假或其他原因所遺留課務，因而產生之暫時性人力。惟如前述，隨著少子化趨勢，以及因年金改革而專任教師延後退休等情，經主管機關及學校採取員額控留等措施，致使代理教師聘任員額及人數逐年增加，並多身兼導師或行政職務。合格代理教師人數逐年增加，且其所承擔之工作內容與中小學專任教師往往並無不同，導致現行合格代理教師制度，已逐漸由初始之暫時性，轉變為常態性替代專任教師工作之性質。由現行教育實務之層面言，合格代理教師所承擔之教學責任及行政工作，與專任教師或已不易區隔，合格代理教師於職前年資提敘之面向，應獲與專任教師同等之待遇。【73】

綜上，系爭函二至四及系爭規定三、四，就合格代理教師與中小學專任教師之職前年資提敘事項，（得）採取不同之處理方式，難以認定其所欲追求公益目的之重要性，於此對合格代理教師所形成之差別待遇，其手段與所欲達成之公益目的間，亦難認有實質關聯。是上開函釋及規定違反憲法第 7 條平等原則之保障。【74】

伍、結論【75】

綜上，本庭認為：【76】

- 一、系爭規定一與授權明確性原則無違。【77】
- 二、教育部修正、發布系爭規定二及系爭函二至四，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定系爭規定三及四，就該職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定。【78】
- 三、教育部發布系爭函二至四，及新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定系爭規定三、四，規定中小學於敘薪時，（得）不採計合格代理教師之職前年資，於此範圍內，上開函釋及規定違反憲法第 7 條保障之平等原則。【79】
- 四、系爭規定二至四及系爭函二至四違憲部分，應自本判決宣示之日起，至遲於屆滿 1 年時，失其效力（憲訴法第 52 條第 2 項規定參照）。【80】
- 五、聲請人自本判決送達之日起 30 日內，就本判決所涉之個別原因案件，得依本判決意旨，依法定程序向該管法院聲請再審。【81】
- 六、其餘聲請不受理。【82】

附註：【83】

註 1：參照「公立學校教職員敘薪標準表說明」第 12 點：「代用教員薪級，高級中等學校按本表 28 級支給，國民中學按 30 級支給，國民小學按 33 級支給。」見臺灣省政府公報 63 年春字第 12 期，第 7 頁。【84】

註 2：另參照臺北市政府教育局人事室編印，臺北市公立學校教師敘薪標準作業手冊，113 年 3 月 11 日，第 6 頁。【85】

註 3：新竹縣政府 113 年 4 月 10 日新聞稿（參照 https://www.hsinchu.gov.tw/News_Content.aspx?n=153&s=259052，最後瀏覽日 113 年 8 月 9 日）。【86】

註 4：參照教育部 112 年 6 月 30 日臺教授國部字第 1120051819 號函附表一。【87】

註 5：依教育部之統計資料，110 年度全國公立中小學合格代理教師之人數為 2 萬 5,737 人，全國公立中小學教師總人數為 18 萬 7,977 人，前者占後者之比率為 13.69%。參照教育部，中華民國師資培育統計年報，110 年，第 169 頁。又依監察院糾正案文之內容，我國國民中小學代理教師人數自 107 學年度的 2 萬 6,938 人逐年增加至 110 學年度的 3 萬 2,239 人，占總教師人數之比率自 14.8% 增加至 17%，呈現攀升現象。見監察院 111 年 9 月 29 日公告之 111 教正 0011 號糾正案文，第 2 頁。【88】

註 6：按 112 年 6 月 19 日修正發布前之「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」，並未明定兼任、代課及代理教師之聘期，而係由各該主管機關訂定補充規定，規範兼任、代課及代理教師之聘期。然教育部衡酌「此一規範方式，因涉及兼任、代課及代理教師聘期之重大權益事項，仍宜於法規命令位階明定，爰為保障高級中等以下學校兼任、代課及代理教師工作權益，並兼顧學生受教權益及回應外界要求，參考國立高級中等以下學校與特殊教育學校兼任代課及代理教師聘任實施要點第 3 點及第 4 點，以及現行已針對代理教師聘期給予較優惠保障之直轄市、縣(市)相關法令」，於前開日期修正本辦法，增訂第 5 條之 1 及第 5 條之 2 等規定，明定兼任、代課及代理教師之聘期。並明定相關修正，自 112 年 8 月 1 日施行(參照本辦法第 5 條之 2 之修正說明)。基於同一理由，有關合格代理教師之職前年資提敘事項，亦宜於法規命令位階(即本辦法)明定之。【89】

註 7：參照教育部編印，教育統計，112 年 7 月，第 121 頁及第 122 頁。【90】

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【意見書】

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分協同部分不同意見書

呂太郎大法官提出

壹、協同意見部分

本判決認為，有關中小學合格代理教師的薪資待遇事項，有全國一致性質，應以中央立法並執行之的結論，本席敬表贊同。然就本判決形成此一結論的理由，則認為尚有補充必要，爰提出協同意見書。

本判決認為中小學教師待遇屬於教育制度之一環，應由中央立法，主要的理由是鑑於近年來少子化的趨勢，以至於各校控留教師名額，造成代理教師人數逐年增加，且代理教師擔任的工作跟專任老師並沒有實質差異，如果各縣市代理教師的待遇不同，可能使人民受國民教育的機會，因各縣市財政能力的不同，而受影響。

本席認為，我國憲法對於教育的規範，不論是受國民教育的權利及義務、教育的基本國策（憲法第 21 條、第 158 條至第 165 條、憲法增修條文第 10 條第 10 項、第 12 項規定參照），都是為了落實對於受教育者保障之理念。如何建構中央與地方政府關於教育事項執掌的分配，也必須從受教者的觀點出發。因此，中小學代理教師的待遇，應具有全國一致性，既不應僅著眼於縣市財政能力不同，更不應遷就現實代理教師人數是否眾多，或所擔任的工作是否與專任教師相同的問題，而是應從憲法要求國民受教育的機會，一律平等的角度切入（憲法第 159 條規定參照）。所謂「受教育的機會，一律平等」，不但指進入教育體系的機會平等，尚應包含「教育品質」的平等。換言之，國民不應因其所居住的縣市財政不同，致其所能享有平等教育品質，受到影響。又中小學教育與其他行政的最大不同處，是教育者與受教者之間直接的關係，受教者能獲得如何的教育，與教師教學品質與經驗有直接關係，與教師是否為專任或代理教師，並無絕對關聯。一位沒有經驗的專任教師，未必比有經驗的代理教師，更能提供受教者更好品質的教育內容。又因中小學教育，乃隨年齡增長，而持續進行，錯過任何階段，均難再回復。因此，教育制度中關於教師薪資的重點，在於確保有經驗的教師擔任教育工作，而不是區別專任教師或代理教師。凡有相同經驗的教師，均應有相同待遇，如此才能真正落實國民受教育機會的平等，也是憲法有關教育制度建制的前提，當然具有全國一致性，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之（憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定參照）。

貳、不同意見部分

如前述，有關代理教師的待遇，具有全國一致性，依憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。所謂中央立法並執行之，或交由省縣執行之，並非必須對於教育所涉的事務，均須鉅細靡遺一律由中央自為執行，或由中央逐一盤點其項目，交由省縣執行方可，否則將無法因應教育所涉及龐雜的業務而窒礙難行。故只須中央自為執行或交由省縣執行的事項，在中央立法明文或授權的範圍內，即難認與前開憲法意旨有違。系爭規定二，係教育部依據系爭規定一即中央立法的教師法第 35 條第 2 項規定的授權，所訂定的辦法，性質上亦屬中央依法律所為的執行，並不違背憲法第 108 條規定。系爭函二至四是中央主管機關，依據系爭規定一、二所表示的意見，系爭規定三、四則是依據系爭規定二授權，所訂更具體的執行方法，從形式言，均屬中央立法交由縣執行的事項，仍在憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定的範圍內，本判決主文第 2 項認系爭規定二至四及系爭函二至四，牴觸憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，尚難贊同。

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分協同部分不同意見書

楊惠欽大法官提出

張瓊文大法官加入

朱富美大法官加入叁、肆部分

關於本號判決爭點即地方中小學具合格教師證書之代理教師(下稱合格代理教師)職前年資提敘一事，本席認其核屬地方自治事項，本號判決附表二編號二至四之函及附表一編號三、四之規定，亦未違平等權保障之意旨，故對本號判決主文第二項至第五項部分，均尚難同意；又就聲請補充司法院釋字第 707 號解釋(下稱釋字第 707 號解釋)部分，本席雖亦認應不受理，但對本號判決理由認釋字第 707 號解釋之適用範圍包括中小學非專任教師，則持不同意見，爰提出部分協同、部分不同意見書。

壹、地方中小學合格代理教師之聘任

中華民國 92 年 1 月 15 日修正公布教師法第 3 條明文規定：「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」(現行法同條第 1 項規定同，但於第 2 項增列軍警校院及矯正學校專任教師之適用)惟於第 10 章附則中之第 35 條第 2 項另為：「兼任、代課及代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」

(84 年 8 月 9 日制定公布，現行法改列第 8 章、條次變更為第 47 條第 2 項，授權內容更明確)。可知，教師法係針對依法取得教師資格之編制內專任教師(下稱專任教師)而為之規範，至於代理教師之相關權利義務則僅是於附則中指明教育部應訂定辦法明定之；而教育部亦因之訂定中小學兼任代課及代理教師聘任辦法(現名高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法，下稱聘任辦法)。又因本件所涉相關法規分別迭有修正，為利說明，以下意見除有敘明法規制定、訂定或修正時間外，餘均係援引現行規定，先此敘明。

聘任辦法第 2 條第 3 款、第 3 條第 3 項及第 4 條第 1 項前段分別規定：「本辦法所稱兼任、代課及代理教師，定義如下：……三、代理教師：指以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。」「學校聘任 3 個月以上之代課、代理教師，應依下列資格順序公開甄選，經教師評審委員會審查通過後，由校長聘任之：一、具有各該教育階段、科(類)合格教師證書者。二、無前款人員報名或前款人員經甄選未通過者。……」「學校聘任 3 個月以上經公開甄選之代課、代理教師，其服務成績優良、符合學校校務需求，且具前條第 3 項第 1 款資格者，經教師評審委員會審查通過後得再聘之，再聘至多以 2 次為限，……再聘得不受 2 次之限制；……」可知，代理教師固係以全部時間擔任學校編制內教師所遺之課務者，但其尚有是否具「合格教師證書」之別，並其聘任係由各學校校長聘任之；且經聘任 3 個月以上之合格代理教師，同一學校雖得再聘，但原則上至多以 2 次為限。

承上，代理教師係為解決各中小學校非長期但具一定時間連續性之教師課務需求所產生；其中之合格代理教師，仍係因各中小學校之聘任而得在該等學校擔任代理教師，從事代理教師之職務，其因擔任代理教師而享有之權利及應負擔之義務，係因與各該中小學校間之聘任契約而發生，並此聘約之期間及續聘次數原則上均有其限制。申言之，依我國現行法制，合格代理教師，雖代理課務之時間較長，但與所代理課務之學校間屬聘任契約關係，而此等聘任契約仍係視有無課務需求而為，不僅係定期，且原則上係有續聘次數之限制，並不具長期性。¹

¹ 對比現行教師法第 9 條第 1 項規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除有下列情形之一者外，應經教師評審委員會審查通過後，由校長聘任之：一、依師資培

貳、關於本號判決認地方中小學之合格代理教師職前年資是否提敘，係屬憲法第 108 條第 4 款「教育制度」（即主文第二項）部分

本席認地方中小學（即直轄市立、縣（市）立中小學）之合格代理教師職前年資是否提敘，屬地方自治事項，而非屬憲法第 108 條第 4 款所規定「教育制度」之中央事項意涵範圍。分述如下：

一、中央與地方就教育事務之權限劃分

按憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，而憲法第 163 條前段亦規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，……，以提高一般國民之文化水準」，此外「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。」「國家應建立現代化之教育制度，力求學校及各類教育機構之普及，並應注重學校教育、家庭教育及社會教育之結合與平衡發展，推動終身教育，以滿足國民及社會需要。」復分別為教育基本法第 9 條第 1 項第 1 款及第 12 條所明定，是為各地教育均衡發展，使國民普遍具備教育程度，應由中央統籌設計規劃國民學習體制，建構國家教育機構體系。惟憲法第 110 條第 1 項第 1 款亦規定，縣教育由縣立法並執行，而依地方制度法第 18 條第 1 項第 4 款第 1 目及第 19 條第 1 項第 4 款第 1 目規定，直轄市及縣（市）各級學校教育之興辦及管理，分別為直轄市及縣(市)自治事項。

又憲法第 110 條第 1 項所列之各種縣自治事項，均可在憲法第 108 條找到相對應或類似性質之事項規定，而無中央立法權完全或絕對不及之縣自治事項，是中央及縣立法權事項及範圍之規定，並非相互排斥，互不重疊（本庭 111 年度憲判字第 6 號判決理由第 61 段參照）。又由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（司法院釋字第 550 號解釋參照）。若中央就憲法第 108 條列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於憲法第 111 條規定，即事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣之均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（司法院釋字第 738 號解釋理由書第 3 段參照）。準此，中央與地方就教育事務領域之分工，係由中央設計規劃教育制度並建構教育體制，至於地方教育之興辦與管理有因地制宜之必要，而屬地方之自治事項權限。

另教師執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，教師生活自應予以保障（憲法第 165 條規定參照），教師待遇事項，包括其敘薪核計，除屬憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範（釋字第 707 號解釋理由書第 1 段參照），是中央為保障教師生活以穩定教育品質，乃制定教師待遇條例規範專任教師之薪給，並於教師法第 8 章附則中之第 47 條第 2 項就兼任、代課及代理教師資格、聘任及權利義務等為授權規定，以確保學校教育之有效執行。

育法規定分發之公費生。二、依國民教育法或高級中等教育法回任教師之校長。」及同法第 10 條規定：「（第 1 項）高級中等以下學校教師之聘任，以具有教師證書者為限。（第 2 項）高級中等以下學校教師聘任期限，初聘為 1 年；續聘第 1 次為 1 年，以後續聘每次為 2 年；續聘 3 次以上服務成績優良者，經教師評審委員會全體委員 3 分之 2 以上審查通過後，得以長期聘任，其聘期由各校教師評審委員會訂定之，至多 7 年。」

惟國家應保障教育工作者之生活，為憲法第 165 條所明定，國家之保障教育工作者生活，係兼指中央與地方而言，則於中央為保障教師生活並符合法律保留原則，已就全國教師待遇制定法律，並授權中央主管機關訂定法規命令時，該等中央法令即對地方就相關地方學校教師待遇所訂定之自治法規，形成框架性規範；而地方就中央法規未為框架性規範之項目或中央法規保留有因地制宜必要之項目，本於自治權限或依法律及法律授權之法規，於不牴觸中央法規及合理之範圍內，以自治條例或未減損中央法規所授權益之自治規則，另為因地制宜之規範，則為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許，亦與憲法第 23 條法律保留原則無違。

二、地方中小學之專任教師待遇屬直轄市或縣（市）自治事項

依憲法第 110 條第 1 項第 1 款、地方制度法第 18 條第 4 款第 1 目及第 19 條第 4 款第 1 目規定，直轄市及縣（市）立學校之興辦及管理屬直轄市或縣（市）之自治事項，已如前述；至於直轄市及縣（市）立學校專任教師之待遇，究屬中央或地方事項，為利說明，爰先將相關規定臚列如下：

- 1、教育基本法第 9 條規定：「（第 1 項）中央政府之教育權限如下：… … 二、對地方教育事務之適法監督。……（第 2 項）前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」²
- 2、教育基本法第 5 條第 1 項前段規定：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。」
- 3、教育經費編列與管理法第 2 條：「（第 1 項）本法所稱教育經費，係指中央及地方主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。（第 2 項）本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）為縣（市）政府。」
- 4、教師待遇條例第 3 條第 1 款規定：「本條例所稱主管機關如下：一、公立學校：（一）國立學校為教育部。（二）直轄市立學校為直轄市政府。（三）縣（市）立學校為縣（市）政府。」

綜上，直轄市及縣（市）立學校之興辦及管理既屬直轄市或縣（市）之自治事項，而觀上述中央法律規定，此等學校之教育經費及專任教師之待遇，其主管機關復分別規定為地方教育主管機關或地方政府，故應認直轄市及縣（市）立學校專任教師之待遇屬直轄市或縣（市）之自治事項。

至於教師待遇條例之適用對象，雖包含直轄市及縣（市）立學校之專任教師，但此核係基於前述憲法第 165 條關於國家對於教師生活保障之意旨，並為符合教育基本法第 8 條第 1 項關於「教育人員之待遇，應以法律定之」之要求而為。是此等關於中央法律就直轄市及縣（市）立學校專任教師待遇之規範，即屬前開所述之中央法律就此等事項所為之框架性規定，尚不因此影響直轄市及縣（市）立學校專任教師之待遇，屬直轄市或縣

² 教育基本法第 9 條規定：「（第 1 項）中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。（第 2 項）前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」

(市)自治事項之本質，僅是關於直轄市及縣(市)立學校教師待遇之事項，地方若另有規範，則該等規定尚不得與中央法規相牴觸(地方制度法第30條規定參照)。

三、地方中小學之合格代理教師待遇亦屬直轄市或縣(市)之地方自治事項

代理教師係為擔任學校編制內教師所遺課務而設置，而地方為興辦及管理地方教育，本有因應課務需求而聘任合格代理教師，並支給待遇之必要；加以依聘任辦法第16條第2項規定所定之中小學代理教師待遇支給基準第1點亦明定，合格代理教師之待遇(包含本薪、加給及獎金)係比照專任教師，而地方中小學專任教師之待遇屬直轄市或縣(市)自治事項，故地方中小學之合格代理教師之待遇，自亦屬地方自治事項。

申言之，本號判決所爭議之地方中小學合格代理教師職前年資之提敘，所關係者係此類代理教師之待遇；然觀諸上述教育基本法第12條所闡述之教育制度，及同法第9條第1款就中央政府教育權限，關於教育制度部分係規定為教育制度之規劃設計，而直轄市及縣(市)各級學校教育之興辦及管理為各地方自治團體之自治事項，又已如前述，是中央固為解決中小學校因專任教師請假時所遺非長期但具一定時間連續性之課務需求，而於教師法第8章附則中之第47條第2項，設有代理教師之補充性職務，但地方中小學合格代理教師之聘任仍係視各校課務需求之有無而為，且其職務並不具長期性，具有因地制宜之特性，並代理教師職前年資之提敘與否，涉及各地所聘任代理教師之待遇事項，亦應屬直轄市及縣(市)興辦中小學教育並予以管理之範疇，尚非所謂教育制度之規劃設計，而難謂屬憲法第108條第1項第4款所規定教育制度之事項。

叁、關於本號判決理由認釋字第707號解釋之適用範圍包括中小學非專任教師(即本號判決理由肆、二)部分

本席亦認關於聲請補充釋字第707號解釋部分，應不受理(本號判決理由書第11段參照)，惟認釋字第707號解釋並未就合格代理教師待遇是否為法律保留事項為釋示，而現行有關合格代理教師待遇(包含是否將職前年資提敘薪級)之規範並無違反憲法第23條之法律保留原則，致有與釋字第707號解釋相左之處。爰分述如下：

一、釋字第707號解釋所稱之教師係指專任教師，而未就合格代理教師待遇是否為法律保留事項為釋示

「教育部於中華民國93年12月22日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法(含附表及其所附說明)，關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三年時失其效力。」固經釋字第707號解釋在案，惟所稱之教師係指專任教師。理由如下：

(一)釋字第707號解釋係認有關教師之待遇事項，應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始符憲法法律保留原則之要求。而觀該號解釋理由書第2段所稱：「有關教師之敘薪，除尚未施行之教師法第19條規定外，教師法及其他法律尚無明文規定。教育部於62年9月13日訂定發布公立學校教職員敘薪辦法(含附表及其所附說明)，嗣於93年12月22日修正發布(下稱系爭辦法)，作為教師待遇完成法律制定前，公立高級中等以下學校教師(下稱上開教師)敘薪之處理依據(系爭辦法第1條參照)。……系爭辦法自62年訂定施行迄今已久，其間，84年8月9日制定公布之教師法第20條(尚未經行政院以命令定施行日期)及88年6月23日制定公布之教育基本法第8條第1項，均分別明定教師之待遇，應以法律定之，惟有關教師之待

遇，迄今仍未能完成法律之制定。……」等語，可見釋字第 707 號解釋係肯認有關教師之敘薪，於該號解釋公布時尚未施行之教師法第 19 條規定，屬相關之法律規範，則依教師法自制定公布迄今，均係以學校編制內之專任教師作為適用對象³，並佐以上述解釋理由係另援引教師法第 20 條及教育基本法第 8 條第 1 項，關於「教師之待遇，應以法律定之」之明文，作為教師待遇應符合憲法法律保留原則之論據；而嗣後專就教師待遇，於 104 年 6 月 10 日制定公布之教師待遇條例第 5 條亦明定：「本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。」故應認釋字第 707 號解釋所稱之教師係指專任教師。

(二)釋字第 707 號解釋理由書第 3 段謂：「聲請人雖僅就公立學校教職員敘薪標準表說明第 5 點第 1 項關於上開教師在職進修取得較高學歷改按新學歷起敘時，不採計進修期間內服務成績優良年資部分之規定，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋。因上開說明為系爭辦法第 2 條附表所附之說明，即屬系爭辦法之一部分，系爭辦法既違反憲法上法律保留原則，本院自得以系爭辦法為解釋之對象予以解釋……」而上開解釋理由所稱之公立學校教職員敘薪標準表說明（下稱敘薪表說明）第 5 點第 1 項係規定：「教師在職進修取得較高學歷申請改敘時，得改按新學歷起敘，……」即係針對該辦法之「教師」所為之說明；而綜觀此敘薪表說明，就規範主體言，係有教職員、教師及代用教員之別，然上述 93 年 12 月 22 日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法（下稱 93 年敘薪辦法）關於不含所附敘薪表說明部分，其規範主體則僅有教職員、教師之分；亦即敘薪表說明雖有出現關於代用教員之規定，但應僅屬為利適用一致性而為之附敘（詳下述），且釋字第 707 號解釋之原因案件所涉者應係有別於代用教員之專任教師。是應認釋字第 707 號解釋所稱之教師係指專任教師，而未就合格代理教師待遇是否為法律保留事項為釋示。

二、縱認釋字第 707 號解釋所稱之教師應包含合格代理教師，現行有關合格代理教師待遇（包含是否將職前年資提敘薪級）之規範亦無違反憲法第 23 條之法律保留原則

(一)關於「合格代理教師」待遇之中央法規，並無「薪級晉級」之明文

關於教師之待遇，我國針對專任教師定有教師待遇條例。該條例第 2 條、第 7 條第 1 項前段及第 12 條第 1 項分別規定：「教師之待遇，分本薪（年功薪）、加給及獎金。」「高級中等以下學校教師（以下簡稱中小學教師）之薪級，以學經歷及年資敘定之；」「公立中小學教師薪級之晉級，依公立高級中等以下學校教師成績考核辦法規定辦理。」而依公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第 4 條規定，公立中小學專任教師之薪級得否晉級，另涉及個別教師之年終成績考核。

至於合格代理教師之待遇，依 109 年 6 月 28 日修正發布前聘任辦法第 9 條第 1 項第 2 款規定，係分「本薪、加給及獎金」3 種（現行辦法條次變更為第 16 條，另將本薪部分修正為「本薪（年功薪）」，其餘規定相同），並於第 2 項規定，上述待遇支給基準由中央主管教育行政機關定之；而依此項規定所訂之中小學代理教師待遇支給基準第 1 點本文復明定：「中小學代理教師待遇（包括本薪、加給及獎金）之支

³ 教師法第 3 條規定：「（第 1 項）本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。（第 2 項）軍警校院及矯正學校依本法及教育人員任用條例規定聘任之專任教師，除法律另有規定者外，適用本法之規定。」

給，比照專任教師之規定；」

綜觀上述關於專任教師及合格代理教師之待遇規定，可知專任教師之待遇結構中有所謂之「薪級之晉級」，然關於合格代理教師之中央法規範（包含現行規定），並無此規定。從而可認，就合格代理教師之待遇，相關之中央法規範應係認「薪級之晉級」尚非其待遇結構（基準）之必要事項，從而未於相關法規範中予以明定。

（二）93 年敘薪辦法所附敘薪表說明關於代用教員之規定，與本號判決之爭點（即地方合格代理教師之職前年資應否提敘）無涉

按敘薪表說明第 12 點雖規定：「代用教員薪級，高級中等學校按本表廿八級支給，國民中學按卅級支給，國民小學按卅三級支給。」即有關於代用教員薪級之規範，然依 93 年敘薪辦法第 1 條：「公立學校教職員(以下簡稱教職員)薪級之核敘，除專科以上學校教員外，依本辦法之規定。」之規定，以及併觀敘薪表說明第 1 點及第 4 點分別規定：「服務年資之計算，以任職學校校長暨教職員或與其性質有關公職為限。」「教職員依其學歷核計起支薪級，並按服務年資，每滿 1 年，提敘 1 級，但受本職最高薪級之限制。」暨上述同敘薪表說明第 5 點第 1 項關於教師改敘之規定，可知，93 年敘薪辦法係以教職員為規範主體，則其附表所附之敘薪表說明，自仍係就適用該辦法之教職員為之；至於敘薪表說明第 12 點另針對代用教員所為薪級支給基準之說明，核係為避免代用教員薪級之個案歧異，而為之附敘。是該敘薪表說明之其餘內容即第 12 點以外之內容，如按服務年資之提敘規定等，尚與代用教員無涉，否則即無就代用教員另予明文之必要。本號判決係關於地方中小學合格代理教師之職前年資應否提敘之爭議，是 93 年敘薪辦法所附敘薪表說明如上述之關於代用教員之規定，尚與本號判決之爭點無涉。

（三）93 年敘薪辦法所附敘薪表說明關於代用教員之薪給規定，已經依教師法授權訂定之聘任辦法予以明定

84 年 8 月 9 日制定公布之教師法第 35 條第 2 項即已明定：「兼任、代課及代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」108 年 6 月 5 日修正公布之同法第 47 條第 2 項就授權範圍為更明確之規定，而依此授權於 86 年 6 月 4 日訂定發布之聘任辦法，其第 9 條即規定：「兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：……二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。前項各款待遇支給標準由省（市）政府訂之。」109 年 6 月 28 日修正發布之第 16 條亦規定：「兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：……二、代理教師待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種。前項各款待遇支給基準，由教育部定之。」而上述規定所稱之待遇支給基準關於合格代理教師部分，即中小學代理教師待遇支給基準第 1 點明定：「一、中小學代理教師待遇（包括本薪、加給及獎金）之支給，比照專任教師之規定；但未具代理類（科）別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師八成數額支給。」依釋字第 707 號解釋，有關教師之待遇事項，如以法律或法律明確授權之命令予以規範，即符合憲法法律保留原則。是縱認釋字第 707 號解釋宣告違反憲法法律保留原則之範圍，包含 93 年敘薪辦法所附敘薪表說明第 12 點之代用教員部分，然觀上述敘薪表說明第 12 點關於代用教員薪給之規範內容，就合格代理教師部分，實已經依教師法授權訂定之聘任辦法及中小學代理教師待遇支給基準予以規定，亦即已符合釋字第 707 號解

釋所稱以法律明確授權之命令予以規範之意旨。

(四) 地方於未減損合格代理教師於中央法規所獲權益之範圍內，以自治規則另就地方中小學合格代理教師之職前年資是否提敘為因地制宜之規範，並未違反憲法第 23 條之法律保留原則

103 年 8 月 18 日修正發布之聘任辦法第 12 條規定：「本辦法未盡事宜，得由各該主管教育行政機關訂定補充規定。」嗣於 109 年 6 月 28 日修正發布為第 18 條：「本辦法未盡事宜，得由各該主管機關訂定補充規定。」(即本號判決附表一編號二之規定)從而有本號判決附表二編號二至四所列系爭函二至四所稱合格代理教師是否採計職前年資提敘薪級，由各地方政府秉權責自行訂定敘薪標準；進而有本件聲請案原因案件所涉 100 年 11 月 23 日修正發布之「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 10 點第 1 項，以及新北市政府教育局發布之「新北市政府教育局所屬公立學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」備註 3 前段，即本號判決附表一編號三、四之系爭規定三、四關於新北市合格代理教師之職前年資不予採計之規範。

查中央就中小學合格代理教師所訂定聘任辦法之框架性規範中，所以未就地方中小學合格代理教師之職前年資提敘薪級予以規範，甚且明文得由各該主管機關訂定補充規定，即係基於代理教師之聘任不具長期久任之性質，其敘薪尚無如專任教師有考量薪級晉級之必要，乃保留由地方為因地制宜之規範；並因聘任辦法第 16 條及中小學代理教師待遇支給基準第 1 點僅規定，代理教師待遇分本薪(年功薪)、加給及獎金，其支給比照專任教師，則地方未予合格代理教師之職前年資提敘薪級，亦未減損合格代理教師於中央法規所獲權益；從而地方本於其自治權限，以自治規則為合格代理教師之職前年資是否提敘即薪級晉級之規定，依本意見書貳、一、所述，並未違反憲法第 23 條之法律保留原則。

肆、關於本號判決認其附表二編號二至四之函及附表一編號三、四之規定，違反平等原則(即主文第三項)部分

本號判決主文第三項即關於是否違反平等原則審查部分，係以本號判決附表二編號二至四之函(系爭函二至四)，即教育部認合格代理教師得否比照專任教師採計職前年資提敘薪級，應由各地方政府秉權責訂定相關規範之函文，以及本號判決附表一編號三、四之規定(系爭規定三及四)，即新北市政府 100 年 11 月 23 日修正發布之「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 10 點第 1 項及新北市政府教育局訂定之「新北市政府教育局所屬公立學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」備註 3 前段關於合格代理教師職前年資不予採計之規定，為審查之法規範。

本席認地方中小學合格代理教師之職前年資應否提敘，中央法規未予明文，並認應由各地方政府秉權責訂定相關規範，致包含新北市在內之各地方中小學合格代理教師間之職前年資是否提敘薪級，以及地方中小學合格代理教師與專任教師間之年資是否提敘薪級，形成差別待遇，尚與憲法第 7 條之平等權保障規定無違。分述如下：

一、就「年資提敘」言，「合格代理教師」與「專任教師」間核屬不同事

查代課教師、代理教師均係為擔任專任教師因差假或其他原因所遺課務而設(聘任辦法第 2 條規定參照)，僅係因代為者本身應作為程度即部分時間或全部時間而有別。其中

以代為者本身之全部時間擔任專任教師所遺課務者為代理教師，而代理教師中具合格教師證書者，即本號判決所稱之合格代理教師。

代理教師既係因專任教師之一段期間無法執行職務，為使所遺課務之有效執行而設，故「代理教師」一職，其性質上本具一定之時間性，而與屬學校編制內之專任教師，性質上係可長期聘任有別。實則，關於專任教師之法規範，亦就專任教師之聘期為初聘、續聘及長期聘任之規定（84年8月9日制定公布教師法第13條、現行同法第10條規定參照），亦即關於專任教師之聘任，法制上係容許長期聘任；至於代理教師與所代理課務之學校間之聘任契約，則不具長期性，業如前述。

又關於專任教師之待遇，其相關之法規範包含敘薪辦法及教師待遇條例均明定有薪級之晉級即按年資及成績考核提敘之規定（詳參本意見書前開參部分、教師待遇條例第12條及公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第3條規定）。至於合格代理教師之待遇，依教師法授權訂定之聘任辦法亦有明定，詳見本意見書前開貳、三部分，但其中並無關於薪級晉級即年資提敘之明文，僅係於聘任辦法第18條規定：「本辦法未盡事宜，得由各該主管機關訂定補充規定。」而此規定就地方中小學合格代理教師之年資提敘一事言，核係基於地方中小學合格代理教師之待遇屬地方自治事項，並因代理教師性質上僅係為完善專任教師請假時之課務需求而設置之暫時性、補充性職務，是就關於其年資之應否提敘未予明文，乃為符合地方自治之因地制宜目的而為。

綜上，專任教師之薪級晉級即提敘，既係按教師之年資及成績考核之因子決定之，可認專任教師之薪級晉級具有鼓勵優秀專任教師久任之意旨；而如上所述，地方中小學專任教師與合格代理教師間，係具有職務本質及法規範之規範面是否容許長期性之別；此外，中央法規未就地方中小學合格代理教師之年資應否提敘予以明定，而認應由各該主管機關補充之，復具有基於代理教師職務之特性，為符合地方自治之因地制宜之考量。準此，應認地方中小學專任教師與合格代理教師待遇中之薪級晉級制度，相關中央法規，分別採取於規範中予以明定、委由各該主管機關依職權決定之不同處理方式，核係基於薪級晉級制度乃為鼓勵「優秀」教師「久任」之目的，而地方中小學合格代理教師之本質並不具長期性，且地方中小學教師之待遇本屬地方自治事項，代理教師之職務既屬專任教師所遺課務之一定時間代理，更有其因地制宜之必要等目的而為。從而，就此等規範目的言，關於「年資提敘」，地方中小學專任教師與合格代理教師間，核屬不同事物，則相關法規為如上述之不同處理方式，屬就不同事為不同處理。

二、關於「年資提敘」，因中央法規就「合格代理教師」未如「專任教師」有明文得按年資提敘，所形成各地方中小學「合格代理教師」間以及「合格代理教師」與「專任教師」間待遇之差別待遇，核與規範目的之達成間具合理關聯。

關於合格代理教師之待遇，應否如專任教師，明定薪級之晉級即得按年資提敘，如本號判決所述，其所涉者係合格代理教師因所具之代理教師年資而得提高受聘薪級之財產權及工作權，則縱認合格代理教師與專任教師均肩負為國家造育人才之任務或二者係從事相同課務工作，而具可相提併論性，進而就「合格代理教師」之待遇，未如「專任教師」有明文得按年資提敘，致包含新北市在內之各地方中小學合格代理教師間之職前年資是否提敘薪級，以及地方中小學合格代理教師與專任教師間之年資是否提敘薪級形成差別待遇，為是否違反平等權保障之審查，亦應就此差別待遇與規範目的之達成間是否具合

理關聯判斷之。

關於合格代理教師之待遇，縱基於其係以全部時間代理專任教師原所從事之課務，對學生之受教權有較大之影響，並認憲法第 165 條規定：「國家應保障教育……工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」亦包含合格代理教師；然合格代理教師之待遇包括本薪（年功薪）、加給及獎金係比照專任教師，已詳如前述，亦即合格代理教師之待遇，相關法規已予以相當程度之保障。

至於本號判決所爭議之按年資提敘即薪級晉級部分，聘任辦法本即係基於代理教師僅係專任教師所遺課務之代理，職務本質並不具應鼓勵久任之意旨，與按年資提敘之規範目的有別，另考量地方中小學代理教師待遇屬地方自治事項，乃由各地方政府視課務需求、財政狀況、教學要求等因素予以決定；況代理教師原則上係不得擔任導師或各處（室）行政職務（聘任辦法第 17 條規定參照），益見其與專任教師職務內容之未盡相同處。從而，中央法規關於「合格代理教師」之待遇，未如「專任教師」有明定得按年資提敘，並容認地方（如新北市）得就職前年資不予採計之差別待遇，此差別待遇與如上述之規範目的達成間，亦應認係具合理關聯。

又以准採計合格代理教師職前年資提敘薪級之其他縣市，作為是否違反平等權保障之比較對象部分，基於本意見書就地方中小學合格代理教師之職前年資是否提敘薪級認屬具因地制宜性質之地方自治事項言，各地方本得基於其各自因地制宜之原因，即由各地方基於其財政狀況、對合格代理教師之需求性、教學要求及該地方對合格代理教師所具之主、客觀吸引力等因素，而為准否採計之不同對待，亦難謂與年資提敘制度之規範目的間無合理關聯而違反平等權之保障。

三、教師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款規定與本號判決爭議有別，尚不得援為論據

教師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款雖規定：「公立學校教師於職前曾任下列職務且服務成績優良之年資，按年採計提敘薪級至所聘職務等級最高年功薪：……三、中小學教師曾任代理教師年資，每次期間 3 個月以上累積滿 1 年者，提敘 1 級。」其立法理由略謂：「……代理教師與專任教師性質相近，對教育著有貢獻，且代理 3 個月以上者之待遇始得按月支給，爰於第三款規定，中小學教師曾任代理教師年資，每次期間 3 個月以上，累積滿 1 年者，即予採計提敘薪級。」

惟上述規定係針對已擔任專任教師者，就其等於擔任專任教師前之曾任代理教師年資，容許於敘定專任教師之薪級時予以採計，尚與本號判決係關於合格代理教師之薪級，就擔任該次代理教師前之其他擔任代理教師年資應否採計之爭議有別。況觀上述教師待遇條例規定之立法理由，得認上開規定使經依法任用後之專任教師，於其未經任用為專任教師前所曾任之代理教師年資，得核計為專任教師年資之規定，核屬立法裁量下之措施，自不得援為代理教師與專任教師就年資提敘應為相同處理之論據。

伍、結論

依代理教師之設置目的及相關法規之規定，代理教師核屬一補充性且具一定時間性之職務；縱其中之具合格教師證書之合格代理教師，亦僅係得代理之時間較長，然並未改變仍屬代理教師而非專任教師之本質，從而未如同專任教師為「年資提敘」，並無違反平等權保障之問題；至於代理教師之教學經驗，是否以及如何反應在代理教師之待遇上，則由地方本其地方課務之需求而於聘任合格代理教師時斟酌之。本號判決自合格代理教師制度在我國社會之實

踐面，就合格代理教師之職前年資應否提敘，為其應具全國一致性之定位，並認應與專任教師為平等待遇，其用心固值感佩；惟其以變動合格代理教師本質、變動中央與地方權限劃分體系等方式，賦予合格代理教師之新定位，不僅在立論面，本席難以贊同，更對因此在相關法體系之後續影響、甚或可能衍生之外溢效應，有所疑慮。

囿於少子化、專任教師退休年齡延後等等社會現象，所產生流浪教師之問題，固不應忽視，但其形成之原因多端，至於本號判決所爭議之合格代理教師職前年資應否提敘一事，更係肇因於相關法規範之執行層次，加上時間累積之加成，所生補充性職務常態化之情況，而衍生之爭議；故而其問題癥結所在或者如何評價代理教師囿於現實所長期累積之教學經驗，本席認為尚非經由法規範是否合憲之憲法法庭判決，而應是以多面向之政策予以處理之問題。例如前述之教師待遇條例第9條第1項第3款規定，即屬於不變動合格代理教師與專任教師之本質下，所採之措施。

至於合格代理教師於仍擔任代理教師期間，關於其擔任代理教師之職前年資提敘，雖因本號判決之定期違憲宣告，相關法規範勢將對之有所修正，然本席所期待者，核係相關機關是否應趁此契機，就相關制度及其配套措施進行全面性之檢視，以更前瞻性之專業視野，改善本號判決所關心之社會實際面問題。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分不同意見書

許志雄大法官 提出

- 一、本件涉及高級中等以下學校合格代理教師職前年資提敘有關法律規定及函釋之違憲疑義，對於判決主文，除第一項及第六項外，本席均不贊同。癥結在於本號判決充滿中央集權色彩，欠缺地方自治之觀照，既與憲法規定有違，更背離國際發展趨勢。爰提出部分不同意見書，就關鍵問題扼要論述之。
- 二、1980 年代起，全球步入「地方時代」，各國紛紛推動地方自治改革，重視因地制宜，強化地方分權。我國從憲法第 10 章「中央與地方之權限」與第 11 章「地方制度」、憲法增修條文第 9 條及地方制度法之規定觀之，尚與國際發展趨勢若合符節。惟在中央與地方權限劃分方面，有關規定往往未臻明確，或有重疊現象，致解釋適用時問題叢生。以教育為例，憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之；縣教育由縣立法並執行之。而教育制度之內涵為何，縣教育與教育制度如何區分與互動，憲法卻無隻字片語。職是之故，如高級中等以下學校合格代理教師職前年資提敘事項，究屬中央或地方權限，即引起爭議。
- 三、多數意見表示：「我國教育事務權限採中央與地方均權制，中央及地方政府皆有權處理教育事務相關事項。中央政府係就教育制度之規劃設計，屬全國性教育事務之執行，與涉及中央教育經費之分配與補助等事項有其權限。其餘事項，除法律另有規定外，權限歸屬地方，尤其是……地方制度法條文所謂各級學校教育之興辦與管理者，係屬地方自治事項。」（理由第 46 段參照）惟憲法審查上，一定事項究屬中央或地方權限，理應從憲法而非法律規定之角度判定之。準此，高級中等以下合格代理教師職前年資提敘事項之權限劃分，應視其是否為憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定之教育制度而定。若是，即係中央事項；若不然，則依同心圓理論及因地制宜原則，應劃歸地方自治事項。
- 四、嚴格言之，教師待遇事項是否屬教育制度之一環，非無疑義。惟司法院釋字第 707 號解釋表示：「教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。」（解釋理由書第 1 段參照）似默認教師待遇事項屬教育制度，並明示應有法律保留原則之適用。

本號判決尋繹上開解釋之意旨，進而謂：「教師作為傳道、授業及解惑者，於教育制度中具不可或缺之地位。是教育人事制度相關事項，包括教師之養成、教師資格之取得、教師得享有之權利與應履行之義務，及違反義務時之處理程序等事項，應屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一環，而為中央立法之範圍。」（理由第 56 段參照）不僅於此，多數意見更基於下列各種理由，主張包括高級中等以下學校教師職前年資提敘事項之合格代理教師待遇，屬教育制度之一環，乃涉及全國性公共利益之重大事項，應為中央立法權限事項，並應以全國一致性標準予以規範；合格代理教師與專任教師之工作時間相同，工作

內容亦無實質差異；全國合格代理教師人數逐年增加，於目前教育實務上已屬不可或缺之人力；如不採取全國一致之立場，將造成縣、市間財務負擔之不公平現象，且對於合格代理教師權利之保障亦有所不足，影響人民依憲法第 159 條，平等受國民教育權利之機會（理由第 55 段至第 60 段參照）。

- 五、誠然，所謂教育制度，從寬解釋或可包含教師之待遇事項。但法理上合格代理教師究非常態，與常態之專任教師不同，將合格代理教師待遇解為具恆常性質之教育制度事項，實難謂合理。而且，各縣、市之教育環境不同，對合格代理教師人數及專長之需求不一，加以財政狀況存有差距，故合格代理教師待遇有因地制宜之必要，毋寧應認係地方自治事項。我國採單一國制，即使係地方自治事項，中央亦可立法為適當之規範。事實上，合格代理教師人數眾多，幾成常態，且流動性大，已演變成全國普遍性問題，中央不能置之不理。惟全國普遍性問題仍與全國應一致之問題有別，為顧及地方均衡發展，保障合格代理教師權益及人民平等受國民教育之機會，中央自可在不傷害地方自治之本旨範圍內，就合格代理教師待遇立法為框架性或最低保障之規範。至將全國普遍性問題逕自視為全國應一致之問題，不免存有中央集權心態之嫌，恐嚴重壓縮、戕害地方自治，要不足採。
- 六、合格代理教師固然具備教師資格，但相較於專任教師，另有臨時、短期或特殊專長需要等特性，且進用方式及程序亦與專任教師不同，二者本不宜相提並論。要之，合格代理教師與專任教師欠缺可比較性，多數意見以平等原則審查系爭規定及函釋，並作成違憲判斷，殊值商榷。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

本號判決多數意見認為，教育部修正、發布附表一編號二之規定¹、附表二編號二至四之函，就高級中等以下學校具合格教師證代理教師之敘薪及職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定附表一編號三及四之規定，就該敘薪及職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定。多數意見之立論，就判斷中央與地方關於教育事務權限分配之部分，本席歉難同意。敬提部分不同意見書於次。

一、本號判決之事實及爭點

聲請人為新北市立中和高級中學（下稱中和高中）於 106 學年度聘任之代理教師，具碩士學歷及合格教師證。而中和高中辦理聲請人敘薪時，依系爭規定四之規定（即本號判決附表一編號四之規定），不採計聲請人任教於國立華僑高級中等學校及新北市立石碇高級中學之 2 年職前代理教師年資，僅依聲請人學歷核敘其薪級為 24 級 245 薪點。聲請人不服，認中和高中應採計其職前代理教師年資，改敘為 22 級 275 薪點，循序提起救濟後，經臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判決駁回，復經臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決（下稱系爭判決）駁回確定。聲請人乃聲請解釋憲法，並聲請補充司法院釋字第 707 號解釋。

系爭判決之法律上爭點為聲請人受聘為新北市公立高中之代理教師，學校應否採計其曾任其他公立高中代理教師之職前年資，由此延伸之憲法爭議乃新北市政府得否逕自訂定系爭規定三及四，就代理教師之敘薪事項為規範？亦即就關於代理教師職前年資得否併計之決定是否為新北市政府之權限範疇？而其授權之規定即系爭規定二，雖為中央教育主管機關教育部所訂定之法規命令，是否有逾越中央與地方關於教育事務之分權界限之虞？

二、本號判決就中央與地方分權界限所採取之判斷標準及論理

本號判決多數意見雖採與本庭 111 年憲判字第 6 號判決相同之標準，認我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。憲法第 107 條至第 110 條就中央、省及縣立法權事項及範圍之規定，有如同心圓式之規範架構，各個縣自治事項（小圓），均為其相對應之省自治事項（中圓）中央立法權（大圓）所包涵。在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例或規則另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則²。本席就此一立論並無相異之看法。

惟多數意見並未以上開立論為基礎，據以論斷本件爭議在我國憲法及現行相關法規範之框架下，應如何決定其權限之歸屬。而係以代理教師因若干社會環境之變遷，逐漸由補充人力之性質轉變成普遍存在之現象（依判決所引用之資料最高曾達百分之 17），且代理教師所承擔之工作與專任教師並無實質差異，代理教師在其他縣市之年資之採計涉及其財產權及工作權，屬全國性之公共利益，而應以全國性一致性標準予以規範，故認本件代理教師職前年資採計爭議屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定教育制度所涵攝之範圍，應屬中央立法權限。從

¹ 本意見書關於審查標的之簡稱與本號判決相同，請參見本號判決附表一及二。

² 參見本庭 111 年憲判字第 6 號判決理由書第 52、53、61 及 62 段，茲不贅。

而教育部發布系爭規定二及系爭函二至四，就中小學合格代理教師之敘薪及職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之敘薪及職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度相關事項，應由中央立法之規定，即違反中央與地方分權之權力分立原則³而違憲。

此部分之論述並未考慮憲法及其他相關法律架構下關於中央與地方教育權限之區分，以及各縣市政府人事權限及預算編列等現況，容有速斷之嫌。

三、本席就中央與地方教育事項權限劃分所採之推論

本庭於近年所作出的判決中，已明示除憲法明文劃歸中央專屬立法並執行之事項（憲法第 107 條參照），中央立法並執行或交由地方執行之事項（第 108 條規定參照）外，各縣就憲法第 110 條所定各事項，本於地方自治因地制宜之精神，就其「有一縣之性質者」（憲法第 111 條規定參照），應有其自治立法及執行權。直轄市就「有一直轄市之性質者」，亦同。中央對於此等自治事項，不論是組織法或作用法，就其普遍性及一般性性質之事務者，均仍得以法律予以規範（如地方制度法、地方稅法通則等），且有一定之立法形成空間。然為貫徹憲法保障地方自治之意旨，中央法律宜留給地方就其自治事項有一定之立法或執行空間。而地方行使其自治立法或執行權時，亦應注意其範圍及界限⁴。

本席謹依此標準析述如下：

（一）除憲法或其他法律規定專屬於中央立法權事項外，關於教育事項各級地方政府應有其自治立法及執行權

我國憲法中關於中央與地方分權的架構，係依制憲當時的時空背景而訂定，存有一定的模糊性，在解釋上有其困難度，關於教育事項之規劃及權限分配，憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定「教育制度」屬中央立法並執行或交由省縣執行之事項，實難以直接字面解讀其涵意，尤以數十年的社經環境大幅變遷，政府在推動教育普及與提升，著力甚深，相關法制已漸完備，自當審酌相關法制及各個實定法所構築之具體內涵，方可成為一個可以操作之憲法概念，而正確解讀教育事務於中央及地方權限之劃分界限。教育基本法、教育經費編列與管理法、國民教育法、高級中等學校教育法、教師法及教師待遇條例等均為本件爭議主要之相關法規範，不容忽略，多數意見完全漠視其存在，令人十分費解。其中教育基本法第 9 條第 1 項列舉中央政府的 8 項權限⁵，另於第 2 項明文規定：「前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」亦即採中央政府優先原則，但剩餘權限仍歸地方。

是以教育基本法第 9 條第 1 項規定所列舉之範圍，可認屬劃歸為專屬中央權限之事項，第 2 項則表明除前項專屬部分外，除非法律另有規定，否則，即歸屬於地方政府之權限範疇，提供各級地方政府一定之立法及執行空間，與前述本庭 111 年憲判

³ 本號判決理由書第 58 段至第 61 段參照。

⁴ 參見本庭 111 年憲判字第 6 號判決理由書第 64 段。

⁵ 教育基本法第 9 條第 1 項規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。」

字第 6 號判決之意旨並無二致。就本號判決所涉及之代理教師敘薪之爭議，並非第 1 項所列舉 8 款事項中，亦無法涵蓋於第 8 款中所指「依憲法規定對……教育工作者……提供獎勵、扶助或促其發展」，當另尋求是否有其他法律規範⁶，以確認地方政府之立法及執行空間。

按教師待遇條例係原公立學校教職員敘薪辦法經司法院釋字第 707 號解釋認該辦法違反法律保留原則違憲後，立法者所制訂關於教師待遇之專法。一般而言，人事法規針對某類職務人員所為之規定，係指編制內具一定資格之專任人員而言。教師待遇條例第 5 條就此已特別指明「本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之」，故同條例第 9 條第 1 項雖規定：「公立學校教師於職前曾任下列職務且服務成績優良之年資，按年採計提敘薪級至所聘職務等級最高年功薪：……三、中小學教師曾任代理教師年資，每次期間三個月以上累積滿一年者，提敘一級。……」，依其規範意旨係指受聘為編制內專任教師者，有條件地採計其職前擔任代理教師年資，並設有最高採計之限制，以符合其所受任用之職務。受聘用為代理教師者，既非專任教師⁷，自不能適用前開關於專任教師之相關規定，故關於代理教師之職前年資是否得採計，如何採計，即屬中央法律教師待遇條例所未規定之事項，容由地方政府另以自治條例或規則規範之。

職是之故，系爭規定二亦本此意旨，以中央法規明訂「本辦法未盡事宜，得由各該主管教育行政機關（地方）訂定補充規定」，與憲法第 108 條、第 111 條及教育基本法第 9 條第 2 項規範意旨均屬相符而具體系之一致性。

（二）地方政府設立中小學並負擔主要經費，亦應有相應之立法權

政府事務權限之分配與預算之負擔息息相關，財政收支劃分法亦本此原則，將政府財政支出與其立法權限緊密相扣，於第 37 條第 1 項明定：「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。四、由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)」。

按地方制度法第 18 條第 4 款第 1 目及第 19 條第 4 款第 1 目規定，各級學校教育之興辦，為地方自治團體直轄市、縣（市）之自治事項。辦理國民教育（6 至 15 歲）所需建校土地，由直轄市、縣（市）主管機關視都市計畫及社區發展需要，優先規劃。直轄市、縣（市）主管機關辦理國民教育所需經費，應優先編列預算支應⁸。高

⁶ 教育基本法第 8 條亦規定：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之，……」

⁷ 教育部依教師法第 47 條第 2 項授權訂定之高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法第 2 條規定：「本辦法所稱兼任、代課及代理教師，定義如下：……三、代理教師：指以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。」

⁸ 國民教育法第 7 條規定：「辦理國民教育所需建校土地，由直轄市、縣（市）主管機關視都市計畫及社區發展需要，優先規劃；核准設立公立國民小學及國民中學（以下簡稱學校）之主管機關並得依法撥用或徵收。」第 8 條規定：「（第 1 項）直轄市、縣（市）主管機關辦理國民教育所需經費，應優先編列預算支應；其財源如下：一、直轄市、縣（市）主管機關一般收入。二、直轄市、縣（市）主管機關依平均地權條例規定分配款。三、為保障國民教育之健全發展，直轄市、縣（市）主管機關得依財政收支劃分法第十八條第一項但書規定，優先籌措辦理國民教育所需經費。（第 2 項）中央主管機關應視直轄市、縣（市）主管機關辦理國民教育經費之實際需要補助之。」

級中等學校自 103 年 8 月起與前述國民教育合為 12 年國民教育，得分別由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府或由私人依私立學校法設立⁹，故由直轄市政府、縣（市）政府設立之高中亦應由地方政府負擔所需經費。是以上述國民教育法及高等中學教育法均係由中央就教育相關重要制度立法後交由地方執行之事項，且其執行範圍內之事務，依據地方制度法之上開規定為地方自治事項，並由地方負擔籌畫、設立及經費支出之責。

次按教育經費編列與管理法規定，各級政府的教育經費之分擔係由行政院教育經費基準委員會衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模等因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級（地方）政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府「應分擔數額」，報請行政院核定。各級主管教育（地方）行政機關應依前項核定之基本需求及「分擔數額」，編列年度預算，且不得低於前三年決算歲入淨額百分之 23。中央政府依直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府「應分擔數額」後之差額後，再編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算¹⁰；地方政府於扣除中央政府之補助後，除自有財源減少外，其自行負擔之經費應逐年增加。

申言之，行政院教育經費基準委員會首先會依各級地方政府之人口數、學生數等因素，對各地方政府之就教育經費之應分擔額為不同決定，再由中央政府提供教育預算之補助。亦即關於教育經費之編列及管理乃以各級地方政府編列預算為主要財源，中央政府處於提供補助的輔助地位。此種預算的分配與 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項（即本號判決所稱之系爭規定一）及系爭規定二至四所構築的權限分配架構一致，並無衝突。

甚至教育經費編列與管理法中尚特別規定，直轄市、縣（市）政府須依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長¹¹，換言之，教育經費逐漸轉為由直轄市、縣（市）政府自行負擔，減少來自中央的補助，則與此相對應者，應是在不違反中央法規規定之情形下，地方政府就高中以下有關如本件爭議之教育事務應有自主決定之權限，始屬合理。

但於本號判決中卻認為代理教師職前年資採計問題（甚至還不是代理教師待遇包含薪給、獎金等主要薪資結構問題）¹²，為中央立法權限之範圍，地方政府不容置喙。

⁹ 高級中等教育法第 2 條及第 4 條規定參照。

¹⁰ 教育經費編列與管理法第 10 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核定之。（第 2 項）各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。（第 3 項）中央政府應就第一項計算之直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算。」

¹¹ 教育經費編列與管理法第 3 條第 5 項規定：「直轄市、縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。」

¹² 教師待遇條例第 4 條規定參照。

反觀教育經費編列與管理法等法規就此等事項要求地方政府負擔主要經費籌措，如此解釋，在現行教育經費編列與管理法之規範下，毋寧有侵犯地方政府財政自主權限之嫌，而造成另外爭議之可能¹³。

四、結論

中小學師資培育制度自 83 年起由師範院校幾為獨占並保障派任之制度（師範教育法），轉變為多元培育儲備，取得教師證書具備教師資格者須相互競爭，經甄選通過後始由學校聘任為編制內正式教師之制度（師資培育法），於此期間大幅增加中小學師資儲備人才，固有利於學校選擇優秀人才進入教育現場。惟當時公立學校教師之退休條件較優渥，上開多元培育儲備制度吸引多數人才投入，過多之儲備師資除造成嚴峻之競爭外，適逢多年來台灣社會難以逆轉之少子化趨勢，中小學在第一線直接面臨學生來源減少之現象，主管機關就中小學減班或控管教師編制員額為不得不然之因應措施。加以 107 年年金改革後，職編制內之教師不再如過去一般樂於在法定強制退休年齡前提早退休，新陳代謝之速度亦明顯減緩。多年來在中央主管機關未能及時因應調整之情況下，致代理教師逐年增加，固屬政策規劃執行之不當，實非關中央與地方分權之問題。

我國憲法中關於中央與地方分權的架構，係依制憲當時的時空背景而訂定，存有一定的模糊性，在解釋上有其困難度。數十年來，地方制度分權之演變，歷經時空變遷以及法制的日漸周延，自憲法增修條文凍省及地方制度法、財政收支劃分法等法律制定後¹⁴，關於中央及地方權限的區分爭議已明顯減少，主要的爭議發生在就同一事項之規範，地方自治法規是否牴觸中央法規的衝突之上¹⁵。

直轄市政府、縣市政府就其自治事項，本得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規，訂定自治規則（地方制度法第 27 條第 1 項參照）。本此原則，地方政府就其轄區範圍內之公立學校教師聘任管理本有其自治權限，並得訂定相關之內部組織人事自治規則，除非有牴觸中央或上級自治團體法規範之違法情形，否則並非當然無效。

本號判決中系爭規定一至四的教師法、教育部修正發布之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法、新北市政府修正發布新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定及新北市政府教育局訂定之新北市政府教育局所屬公立學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表，其間層層相遞，毫無扞格衝突可言。殊難想像在系爭規定一合憲的前提下，推導出系爭規定二至四違憲的結論。且與中央法規既無牴觸及衝突，又係本於地方自治團體自治權限所為之規定，何來違反中央與地方分權之問題？

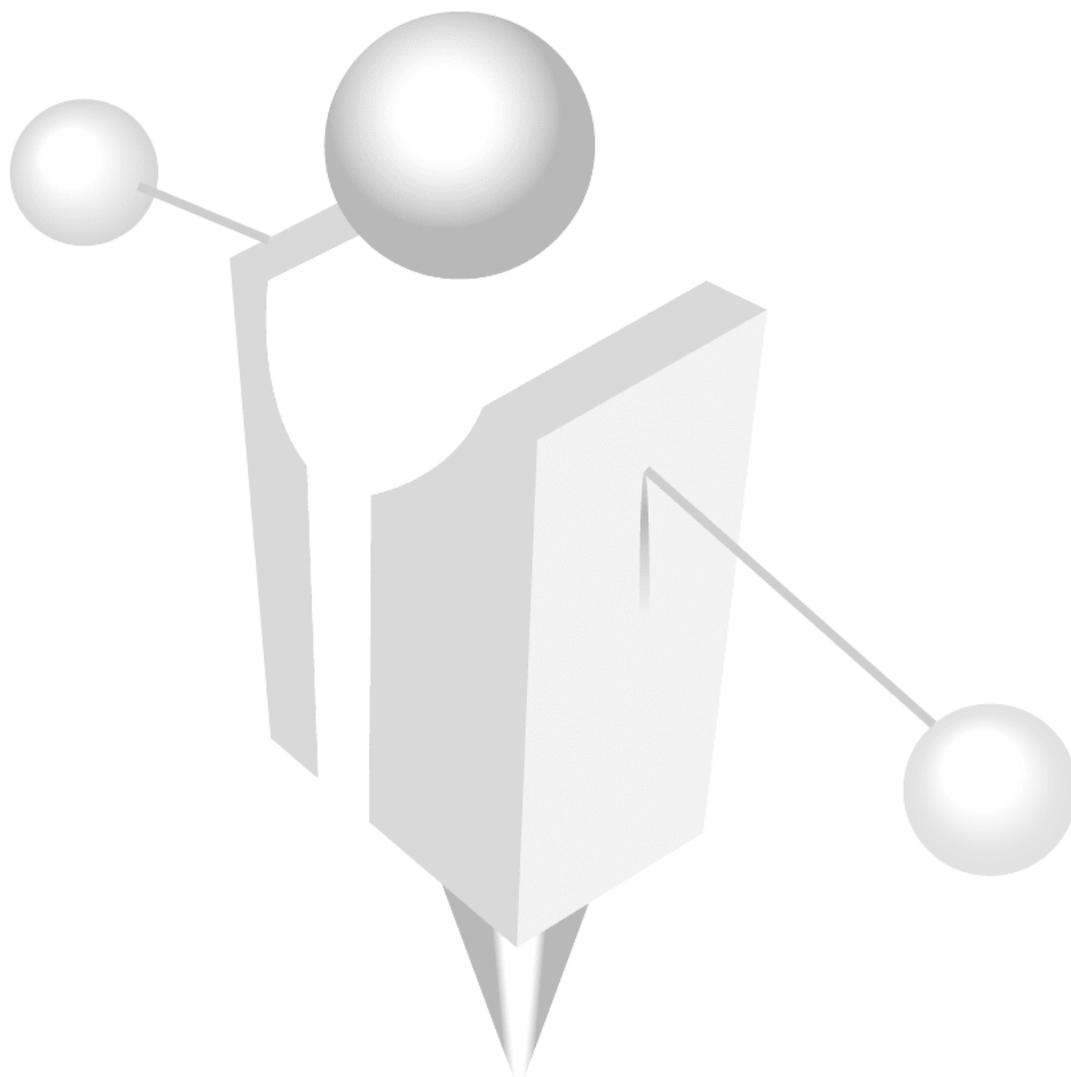
本號判決雖為教師職前年資採計之爭議，但背後含有地方自治團體關於教育事務管理權及自

¹³ 可能發生的爭議即如同司法院釋字第 550 號解釋之背景事實：84 年 3 月 1 日施行的全民健康保險法，係中央立法並執行之事項，惟該法第 27 條卻責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，致使各級地方政府拒絕配合，積欠之健保費補助於當時（90 年）已逾 300 億元，最後由臺北市政府聲請釋憲。

¹⁴ 依 86 年 7 月 21 日公布施行之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 3 項規定，憲法第 109 條規定凍結適用，有關省、縣地方制度，以法律定之，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。復依 88 年 1 月 25 日制定公布地方制度法第 2 條第 1 款規定，省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

¹⁵ 此類中央及地方就同一事項為不同規定，而產生相互衝突之爭議，可參見司法院釋字第 738 號解釋（電子遊戲場業營業場所距離限制）、第 769 號解釋（縣/市議會正副議長選舉罷免記名或不記名投票）及本庭 111 年憲判字第 6 號判決（萊劑殘留標準之零檢出爭議）。

主決定權之問題，其間各種教育及預算法規皆相互影響，實應合併觀察後進行整體析述方為正辦。本號判決多數意見將中央及地方本無爭議之權限區分，另行重新認定，並因此而做出違憲之決定，其論理容有再行思考之處，爰提出部分不同意見書如上。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分不同意見書

蔡宗珍大法官提出

朱富美大法官加入

本席認本判決審查之標的均無違憲疑慮，對本判決主文除第一項關於 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定未違反授權明確性原則，及第六項不受理部分外，餘第二項至第五項均不贊成，對判決理由亦難以苟同，爰提具不同意見書如下。

一、本件原因案件事實背景、爭點及法院判決理據

本件原因案件肇因於具合格教師證之聲請人獲聘擔任新北市立某高級中學 106 學年度之代理教師後，不服該校辦理其敘薪時，不予採計其前曾任教於某國立高中及新北市立某高中之職前約 2 年代理教師年資之通知（「敘薪通知書」），經提起申訴及再申訴均遭駁回，進而向改制前臺灣新北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟，以上開新北市立某高中為被告，請求撤銷（新北市政府）申訴評議、教育部再申訴評議及「原處分」（即上開「敘薪通知書」），並請求被告重新核發 106 學年度敘薪通知，並補發 106 全學年度薪資差額等，經該庭以聲請人之訴均屬無理由，予以駁回。聲請人再向臺北高等行政法院提起上訴，該院 108 年度簡上字第 48 號判決（下稱確定終局判決）終以上訴無理由，予以駁回確定。

由上述爭訟過程與內容可知，本件核心爭議在於聲請人作為具合格教師資格但未獲聘專任教師者，其於新北市所屬高中擔任代理教師之薪資計算，是否應採計其職前代理教師年資；換言之，聲請人對其擔任代理教師職務之新北市所屬高中，是否有應採計其職前代理教師年資之薪資請求權。確定終局判決對此予以否定之主要理據，可歸納如下：

1. 自憲法第 108 條第 1 項第 4 款、第 109 條第 1 項第 1 款、第 110 條第 1 項第 1 款、地方制度法第 18 條第 4 款第 1 目、第 19 條第 4 款第 1 目及教育基本法第 9 條等規定綜合以觀，中央政府係就教育制度之規劃設計、屬全國性教育事務之執行及涉及中央教育經費之分配與補助等事項有其權限，其餘事項，除法律另有規定外，權限係歸屬地方，尤其是涉及各級學校教育之實施，即條文所謂之興辦及管理，係屬地方自治事項。
2. 自教師待遇條例相關規定觀之，代理教師非專任教師，就待遇部分，立法者有意與專任教師為不同處理。
3. 行為時教師法第 35 條第 2 項規定，有關代理教師權利、義務，包括待遇在內，係授權由中央主管機關教育部以辦法規定之（修正後之規定亦同）。教育部依此授權所訂定之「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」（下稱聘任辦法），其第 9 條第 1 項並未就代理教師之職前年資是否併列計薪予以規定；至教育部依據聘任辦法第 9 條第 2 項規定，所發佈之「中小學代理教師待遇支給基準」亦未就代理教師之職前年資是否比照專任教師為規定。因此，代理教師之職前年資應否併計，依聘任辦法第 12 條規定，得由各該主管教育行政機關訂定補充規定，以為處理依據。
4. 本件所涉高中所屬主管教育行政機關，即新北市所訂定之「新北市代理教師敘薪基準表」，乃地方政府基於教師法第 35 條第 2 項授權訂定之聘任辦法第 12 條之授權訂立之自治規則，其中備註 3 所註明：「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」，其規定並無違法情事，亦未牴觸上位規範，自得為不採計聲請人職前代理教師年資之合法依據。

5. 況代理教師與專任教師之教學任務、工作執掌不同，就其職前年資為不同之合理差別待遇，尚無違反平等原則。

綜上以觀，確定終局判決駁回聲請人訴請補發採計其職前代理教師年資後之薪資差額，其主要理由應在於中小學具合格教師資格之代理教師(下稱系爭代理教師)之職前代理教師年資，是否於核計薪資時予以採計一事，教師法及其授權訂立之法規均未有規定，而由於此一事項非屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款所定應由中央立法並執行之「教育制度」事項範圍，因此得由地方政府依地方制度法等相關規定，以自治規則予以規定；因此，本件聲請人代理教職所在之學校依所屬新北市政府所訂定之「新北市代理教師敘薪基準表」之規定，不予採計聲請人之職前代理教師年資，並未違法。

以上判決理路存有以下幾點頗值得商榷之處，也由此埋下本件憲法訴訟審查標的與論理脈絡混淆不清之病因：

1. 本件確定終局判決及原審判決似有意對訴訟類型模糊以對，究竟原因案件訴訟係屬針對違法處分之撤銷訴訟(以學校發給聲請人之「敘薪通知書」為所謂「原處分」)，抑或請求補發薪資差額之一般給付訴訟(行政訴訟法第 8 條規定參照)，上開判決均未直接論及，甚至未見引用聲請人與學校間之具體聘約，而論究聲請人主張被告(被上訴人)新北市政府教育局應採計其職前年資之主張，究竟有無得以附麗之請求權基礎。其結果，本件確定終局判決駁回聲請人之訴(上訴)，訴訟標的究竟為何，令人莫衷一是。
2. 確定終局判決似因應聲請人之主張而大篇幅討論中央與地方分權事項，進而得出本件爭議涉及的是地方自治事項，似乎因此樹立稻草人般之無謂論理爭議(詳下述)。
3. 正因法院認定本件爭議涉及地方自治事項，因此雖明確認定聘任辦法並未規定代理教師職前年資之採計，但經由系爭規定二及本於地方制度法相關規定，地方政府可訂定自治規則予以規範，系爭規定三及四即屬此所謂「自治規則」。也是於此脈絡下憑空出現系爭函一至三之「爭議」。

二、本判決受理審查之標的

本件聲請案屬 111 年 1 月 4 日憲法訴訟法修正施行前即已繫屬而尚未終結之法規範憲法審查聲請案，無涉裁判憲法審查。其獲受理之審查標的臚列如下：

1. 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定：「……代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」(下稱系爭規定一)。
2. 依系爭規定一之授權所訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第 12 條規定：「本辦法未盡事宜，得由各該主管教育行政機關訂定補充規定。」(103 年 8 月 18 日修正發布版；下稱系爭規定二)。
3. 新北市政府依系爭規定二所訂定之「新北市立高申職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 10 點第 1 項規定：「代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪。」(100 年 11 月 23 日修正發布，113 年 6 月 24 日更改法規名稱；本規定內容不變；下稱系爭規定三)。
4. 新北市政府訂定之「新北市政府教育局所屬公立學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」備註 3 前段規定：「代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)」(下稱系爭規定四)

5. (1) 教育部 105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778 號函、(2) 105 年 4 月 1 日臺教人(二)字第 1050044815 號函，其中有關公立中小學代理教師除未具各該教育階段、科(類)合格教師證書者，不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級外，餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準之說明(下分稱系爭函一、二)；(3) 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函，關於「……具合格教師資格之代理教師得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級。考量各地方政府財政狀況不一，爰本案回歸由各地方政府秉權責訂定相關規範……」之說明(下稱系爭函三)。

三、本席就本判決審查標的之法律上意見

(一) 系爭規定一至四均未違憲，更無違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定問題

1. 憲法第 108 條第 1 項規定之意涵及其展現方式

由於本判決主文二就系爭規定二至四及系爭函一至三所為違憲宣告，係以憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定為據，因此，於進入上開標的之法規範憲法審查前，有必要先行釐清憲法第 108 條第 1 項規定之規範意旨及其具體展現方式。

憲法第 108 條第 1 項規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之……」，係中央立法並執行，或交由地方執行之事項規定。該條項所列事項，如第 4 款教育制度，應由中央立法而為全國一致之規範，但得交由地方執行。所謂「執行」，法律上往往是以明定各該法律主管機關之方式表現。例如，高級中等教育法第 3 條明定：「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」國民教育法第 2 條明定：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」教師法第 2 條明定：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」教育經費編列與管理法第 2 條第 2 項明定：「本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市教育局；在縣(市)為縣(市)政府。」上開法律就中央與地方主管機關之規定，基本上係屬就各該法律執行權(行政權)之分配，具劃分行政管轄性質，各直轄市政府或縣(市)政府於其依法主管之範圍內，得行使行政管轄機關之權責，包括對所屬組織、人員之指揮監督權責，甚至包括執行經費之編列。不同於上開法律將其執行權(部分)交由地方政府之情形，同屬教育制度一環之大學制度，係受大學法所規範，而其第 3 條明定：「本法之主管機關為教育部。」依此，大學法僅以教育部為主管機關，掌理大學法之執行，於此範圍內，應屬憲法第 108 條第 1 項所稱由中央立法並執行之情形。

據上可知，凡立法者就憲法第 108 條第 1 項第 4 款所列事項，已制定法律予以規範者，無論其係以中央與各地方政府為主管機關，抑或僅設中央主管機關，均不生違反憲法第 108 條第 1 項規定之問題。

附此一提的是，我國憲法就中央與地方分權之規定，併採事項與地方行政區域 2 種劃分標準，地方制度法亦援用此等立法例。以本件所涉教育事項為例，憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；第 109 條第 1 項第 1 款規定，省教育由省立法並執行之，或交由縣執行之；第 110 條第 1 項第 1 款則規定，縣教育由縣立法並執行之。依此，立法者就教育制度相關事項

採中央立法並交由省縣執行模式者，法律中原則上即會明定中央與地方主管機關，建立相應之層級管轄，此時地方主管機關係依法律規定取得行政管轄權。惟該等行政管轄權往往亦與以地方自治行政區域劃分而得之地方自治權相重疊，因此，地方政府除以地方主管機關地位執行中央法律外，亦可能就該等同屬地方自治事項（例如各級學校教育之興辦及管理），行使自治立法與行政權，此兩種權限原則上並不存在互斥性。此亦為地方制度法第 30 條第 1 項及第 2 項明定自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，自治規則與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，均無效之法理基礎。簡要言之，凡屬憲法第 108 條第 1 項之中央立法，並交由省縣執行之事項，往往可能同時為地方自治事項。

2.代理教師之權利、義務事項，包括代理教師之待遇，受系爭規定一及其授權訂定之辦法所規範，已是中央立法、全國一體適用之事項

系爭規定一明定，代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。依此，代理教師權利義務事項無論是否屬於法律保留事項，現制下業已受到法律規範，立法者並授權教育部訂定法規命令具體規定之。就此而言，再行探討代理教師待遇等相關權利事項是否為法律保留事項，以及司法院釋字第 707 號解釋意旨是否本即涵蓋代理教師，已無甚實益，甚至有扭曲該號解釋標的與意旨之嫌。

再者，教師法本屬全國一體適用之中央立法，教育部依系爭規定一之授權所訂定之聘任辦法，包括其中有關代理教師待遇之相關規定，自亦屬全國一體適用之法規命令。又，教師法第 2 條第 1 項明定：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」係就教師法規範事項之執行，交由各級主管機關為之，此規定自貫徹於聘任辦法所定事項。基此，有關代理教師權利、義務事項既經中央立法規範（包括依法律之授權所訂定之法規命令），全國一體適用，其執行並交由包括地方政府在內之各級主管機關為之，於此範圍內，自無牴觸憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定可言，亦不生中央與地方立法權限劃分問題。

3.系爭代理教師職前年資之採計，非屬現制下代理教師法定待遇保障之範圍，但並不禁止各學校所屬教育主管機關准予採計敘薪

本件爭議核心是新北市所屬學校¹具合格教師證之公立中、小學代理教師，於代理教職敘薪時，其職前代理教師年資應否採計問題，涉及系爭代理教師之薪資待遇等權利事項，應屬系爭規定一之規範事項與授權範圍。

查教育部依系爭規定一之授權所訂定之聘任辦法，就兼任、代課及代理教師之聘任資格、程序、方式與相關權利義務事項為具體規定。其中，103 年版聘任辦法雖未如 112 年修正後之聘任辦法，就聘約應約定事項予以明定²，惟自第 8 條所定，「……

¹ 本件爭議係因聲請人擔任新北市所屬某高中代理教師時職前年資未獲採計所生，本判決予以審查之法令標的，除全國一體適用之教師法與聘任辦法相關規定外，僅涉及新北市政府所訂定之規定，嚴格來說，本件爭點實亦僅限於新北市所屬學校所聘任具合格教師資格代理教師之職前年資採計問題，實不宜自始混淆為「全國」中小學之系爭代理教師。

² 112 年版聘任辦法第 5 條之 1 明定：「學校聘任兼任、代課及代理教師，應以聘約約定授課、聘期、終止聘約、停止聘約執行、待遇、請假、保險、退休金及其他相關權利義務事項。」是代理教師與學校間所有權利、義務事項，均須於聘約中約定。

代理教師除應遵守法令履行聘約……」；第 11 條第 1 項及第 2 項所稱「……代理教師在聘約有效期間內」、「……代理教師在聘約存續中……」可知，公立學校代理教師身分之取得及其權利、義務，係建立在其與聘任學校間之聘約上，兩者間乃屬契約法律關係。

代理教師之待遇，乃其依聘約及相關法令所應享有之權利（聘任辦法第 7 條第 2 款規定參照）。就此，聘任辦法已予以明定。聘任辦法第 9 條第 1 項第 2 款明定，「代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種」；同條第 2 項則規定待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之。教育部依此訂定「中小學代理教師待遇支給基準」，其中第 1 點前段明定：「中小學代理教師待遇（包括本薪、加給及獎金）之支給，比照專任教師之規定。」而中小學專任教師待遇之支給，係依教師待遇條例第 8 條之規定，以學歷起敘。

以上規定構成系爭代理教師依聘約對學校所得主張與享有之法定待遇內容。換言之，系爭代理教師依聘約所享有之法定待遇，即為比照專任教師之規定，支給本薪、加給及獎金，並以學歷起敘；除此之外，即非系爭代理教師之法定待遇範疇。上開代理教師待遇之法制規定中既未有系爭代理教師職前年資之採計，基於賦予權利規範之「明示其一，排除其他」之屬性，未納入法定待遇之利益事項，包括職前年資採計提敘，自非屬全國一體適用之代理教師法定待遇之範圍。除非代理教師聘約中就待遇權利事項另有得採計職前年資之約定，或學校所屬教育主管機關明文准予採計代理教師職前年資，否則各該代理教師即無從依據聘約及聘約所應符合之法定待遇相關規定，而為職前年資採計之權利主張。就此而言，代理教師之法定待遇規定，並無「應規範而未規範」之規範漏洞可言。

全國一體適用之系爭代理教師法定待遇之範圍，雖未包括代理教師職前年資之採計，惟法定待遇範圍僅屬對系爭代理教師最低限度之保障。基於教育主管行政機關就所屬中小學依法享有之指揮監督權限（包括預、概算編列控制權），及如前所述，地方教育主管行政機關兼為地方自治團體之地方政府，本於其相關教育領域內之自治行政權限，就其所屬學校之指揮監督權限（同樣包括預、概算編列控制權），其自得明文規定所屬學校聘任代理教師時，均採計其職前年資敘薪。理論上，代理教師職前年資之採計敘薪措施，係屬代理教師法定待遇外所增加之權益，性質上屬授益性給付行政，原則上非法律保留範圍，各該教育主管行政機關只要有法定預算依據，即可本於其職權施行，無須另有法律授權依據。

特須強調的是，各該教育主管行政機關係本於其就所屬中小學之法定管轄權，而依法行使其指揮監督權限，包括代理教師之進用事項等，至於該等法定管轄權之取得，除教師法外，主要尚基於國民教育法（針對國民中、小學）與高級中等教育法（針對高中），但通常無須另行引用地方制度法關於地方自治權限分配之規定。由此益證系爭代理教師職前年資採計敘薪事項均屬中央立法並由地方執行之事項，實無從違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定。

4. 系爭規定二係容許各該教育主管行政機關就代理教師聘任及其權利義務等事項為補充規定，非可直接連結系爭代理教師職前年資採計事項，且教育主管機關之概念

不同於「地方政府」，其規定與中央、地方權限劃分問題無涉於上開規範前提下，始得適切掌握系爭規定二之規範脈絡與意涵。如前所述，於代理教師之情形，聘任辦法係就其聘任資格、程序、方式與聘約應約定之權利義務事項為具體規定；其中固明定代理教師於受聘期間所享有之權利（第 7 條規定參照）及所負義務（第 8 條規定參照），惟不乏以「依法令規定之權益」、「其他法令規定應盡之義務」等概括條款規定者，對此聘任辦法中並未有進一步規定或指示。系爭規定二所稱「本辦法未盡事宜，得由各該主管教育行政機關訂定補充規定」，即係容許各該主管教育行政機關就此類聘任辦法中之概括性或例示性規定，或其他未詳盡規定事宜，訂定補充規定，俾以為認定其所屬學校代理教師之權利、義務具體內容之準據。

此由系爭規定三所在之「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」內容亦可見一斑：此一以「補充規定」之名，引用系爭規定二所為規定之內容，主要係就代理、代課及兼任教師之權益、課務安排等事項為細節性之補充，其中亦不乏重複既有之法令規定者。惟凡各該教育主管機關原即得本於其法定職權，就所屬中小學為指揮監督措施之事項，實毋須引據系爭規定二即得為之。另一方面，如涉及限制代理教師法定權利或課予其義務之事項，各該教育主管機關亦非可引據系爭規定二而為補充規定。由此觀之，系爭規定二實未授予各該主管教育行政機關就聘任辦法相關事項，訂定非其法定職權範圍內之規定之實質權限，毋寧僅係聘約辦法之立法者（教育部）明文容許各該主管教育行政機關就聘任辦法之規定，得本於其法定職權而予以具體化或補充之規定，尚難逕謂系爭規定二為增加各該教育主管行政機關原所無權限之「授權」規定，自不生再授權問題。嚴格來說，即便無系爭規定二之明文規定，各該主管教育行政機關本於其對所屬學校之指揮監督權限，亦非不得訂定行政規則（行政程序法第 159 條規定參照），就聘任辦法相關規定之統一解釋適用或執行予以規定，或逕為個案監督措施。

此外，聘任辦法既係依教師法之授權（即系爭規定一）所訂定，則系爭規定二所稱「各該主管教育行政機關」（現行規定已簡化為「各該主管機關」，意涵相同），首先應由教師法第 2 條規定，以及與教師法密切相關之各級學校所涉相關法律所定之各行政管轄機關規定，如針對高級中學之高級中等教育法第 3 條以及針對國小與國中之國民教育法第 2 條規定，而為理解³，其法律意義實與中央與地方分權關係

³ 於教育行政範疇，行政管轄權之分配上，中央與地方行政機關往往非以或非完全以層級管轄方式呈現，而是表現為平行管轄。以高級中等教育法為例，其第 3 條雖明定：「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 4 條第 1 項規定：「高級中等學校由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府或由私人依私立學校法設立之。」各校依其設立主體而受其管轄，如國立高中即由中央主管機關教育部管轄，市立高中則分由所屬直轄市政府或縣（市）政府管轄，各校單位概算自編列於所屬主管機關預算項下，包括人事經費。另教師法第 2 條規定：「（第 1 項）本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第 2 項）軍警校院及矯正學校依本法規定處理專任教師之事項時，除資格檢定及審定外，以其所屬主管機關為本法所稱主管機關。」其中關於教師聘任及其權利義務事項之主管機關，原則上即係依教師所屬學校之設立與主管機關而定，就此而言，亦屬平行管轄之性質，每一學校及其教師原則上均係由中央或直轄市政府或縣（市）政府之一直接管轄。聘任辦法既係依教師法之授權所訂定，以教師法為母法，則上開教師法第

下之地方政府尚無直接關係。因此，系爭規定二所謂「各該主管教育行政機關」，係依代理教師所任教之學校而定，指的是中小學各級學校所屬主管機關。以系爭代理教師而言，如聘任代理教師之學校為國立高中、國中及小學，則其所屬主管教育行政機關為教育部；如直轄市所屬高中，其所屬主管教育行政機關為直轄市政府教育局；直轄市與縣（市）所屬中、小學，則為直轄市與縣（市）政府等。系爭規定二實係容許欲聘任代理教師之中、小學所屬主管教育行政機關，包括國立中、小學之教育主管機關教育部、直轄市立中小學之教育主管機關直轄市政府教育局、縣（市）立中小學之主管機關縣（市）政府，均得就聘任辦法規定不足或有必要具體化之處予以補充，在此並不當然涉及中央與地方分權之制度前提，自不生中央或地方權限分配與爭議問題，其規定更無僭越中央立法事項可言。

5. 本判決主文第二項前段內容之謬誤

本判決主文第二項前段所稱，系爭規定二「就系爭代理教師職前年資提敘事項」，「授權地方政府」訂定補充規定，無論是指稱之標的，抑或是「授權地方政府」之說，均大有謬誤：聘任辦法中根本未規定系爭代理教師職前年資提敘事項，何來「就此」「授權」為補充規定？且系爭規定二所稱各該主管教育行政機關，非指中央與地方分權關係下之「地方政府」，已如前述。此等謬誤將本即由中央立法為全國一致規範之高中以下代理教師之聘任及其權利、義務事項，導入根本不存在之中央與地方權限爭議，進而引據憲法第 108 條第 1 項第 4 款之中央立法並執行，或交由省縣執行之權限規定，宣告系爭規定二此一「中央立法並交由省縣執行」之法令違憲，此等前所未聞之特異見解，本席實難以理解。

6. 本判決主文二後段針對系爭規定三及四部分宣告違憲之謬誤

就本件系爭代理教師之職前年資採計爭議而言，由於聘任辦法及「中小學代理教師待遇支給基準」均未規定代理教師職前年資應予採計為其待遇，因此，凡不予採計職前年資之學校，毋寧只是遵循上開代理教師法定待遇規定，而為個案聘約之待遇約定，其所屬教育主管機關毋須就此另為補充規定；反之，如欲於代理教師法定待遇之外，准予採計代理教師職前年資敘薪，則相關教育主管行政機關即須訂定補充規定（如敘薪基準表）提供代理教師聘約約定之依據。

就本件原因案件爭議所涉新北市立某高中而言，新北市政府引用系爭規定二訂定「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」，其中第 10 點第 1 項（即系爭規定三）僅規定：「代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪」，並未規定應採計職前年資；而系爭規定四係新北市政府所定代理教師敘薪基準表之備註 3 前段所載文字（即「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」），更僅是重複系爭規定三所定敘薪標準，並註明不採計代理教師職前年資，未定有新規範性內容。由此益見新北市政府並未就代理教師職前年資之採計，訂定創設權利性質之補充規定，其所屬學校聘任代理教師，自不採計其職前年資以敘薪。系爭規定三及四既未有採計代理教師職前年資之規定，則本判決主文二所稱，系爭三及四之規定「就該職前年資提敘事項，訂定補充規定」，因而違反憲法第 108 條

第 1 項第 4 款規定，實令人莫名其妙。

上述未採計代理教師職前年資之情形，若與准予採計代理教師職前年資之主管教育行政機關之作法兩相對照，不難看出後者始須有明確規定以為採計職前年資之依據。以臺北市政府教育局為例，該局所訂定之「臺北市政府教育局所屬高級中等以下學校代理教師敘薪基準一覽表」，性質上即具有系爭規定二所稱補充規定之性質，其中註明臺北市公立學校代理教師如具代理類(科)別合格教師證書者，得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級。依此，臺北市立中小學所聘任之系爭代理教師，其職前代理教師年資均得獲採計，其聘約中亦必有採計職前年資提敘薪級之直接或間接約定。本判決主文第二項宣告系爭規定二就系爭代理教師職前年資提敘事項，「授權地方政府訂定補充規定」違憲，恐反而衝擊如教育部或臺北市政府等以補充規定採計系爭代理教師職前年資之主管教育行政機關及其所屬學校代理教師。換言之，系爭規定二經宣告違憲後，引用其規定所訂定採計代理教師職前年資之補充規定可能面臨判決宣示日起屆滿 1 年時失效之怪異窘境（主文第四項參照）。

游及四遭宣告違憲，並於判決宣示日起屆滿 1 年時失其效力之結果，無非使新北市政府所訂定之「代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪」規定及「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」之語句違憲失效而已，此與多數意見大法官念茲在茲之首欲達成之目的，即「系爭代理教師職前年資應予採計」，究有何干？且令本席百思不得其解的是，為何系爭規定三竟會被宣告違憲？更令人感覺荒謬的是，即便系爭規定二至四均遭宣告違憲、失效，由聘任辦法其餘規定與教育部所定之代理教師敘薪基準表之規定，仍可得出與系爭規定三之規範意旨相同之個案處理方式。如此一來，本判決就不存在之「規定」違憲宣告之結果，法律上究竟有何實益？

- (二) 系爭函一至三僅屬單純行政機關之函釋，尚不具法規範之屬性，不得為法規範憲法審查之標的，本庭實不應受理；且上開函釋亦不具「授權地方政府訂定補充規定」之內涵與效力，更無法違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定

本判決對教育部所發布之系爭函一至三似乎存有極大誤解，須先予釐清。

系爭函一係教育部回復高雄市教育局所詢，有關教師待遇條例施行後，未具合格教師證書之代理教師起敘標準之疑義。主要回復意見見於說明二：「查本部 87 年 11 月 30 日台(87)人(一)字第 87129048 號書函略以，未具合格教師資格之代理教師不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，係代理教師敘薪之原則。爰公立中小學代理教師除未具各該教育階段、科(類)合格教師證書者，尚不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級外，餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準，所詢疑義請依上開規定辦理。」此函並以副本發送除高雄市政府教育局外之全國各主管教育行政機關。 版權所有，重製必究！

系爭函二係教育部回復臺北市政府教育局所詢，有關教師待遇條例施行後，中小學代理教師取得較高學歷得否改敘等相關疑義。該函說明二先引用教師待遇條例第 5 條、第 21 條及聘任辦法第 2 條第 3 款規定，先行敘明中小學代理教師並非教師待遇條例之適(準)用對象；說明三則於引用教育部 94 年 1 月 12 日台人(一)字第 0930175624

號函及 87 年 11 月 30 日台（87）人（一）字第 87129048 號書函內容後，敘明與系爭函一說明二完全相同之意旨：「……爰公立中小學代理教師除未具各該教育階段、科（類）合格教師證書者，尚不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級外，餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準。」此函亦以副本發送除臺北市政府教育局外之全國各主管教育行政機關。

系爭函三則是教育部針對嘉義市政府於 105 年 10 月 7 日召開之「105 學年度採『外加代理教師員額方式推動國小每班教師員額編制 1.65 人提升至合理教師員額事項』檢討會議上所提出之臨時動議，即上開代理教師敘薪得否比照教育部 98 年 5 月 7 日某號函辦理，所為函復。其說明三（一）敘明，自教育部 87 年 11 月 30 日台（87）人（一）字第 87129048 號書函規定可推得，具合格教師資格之代理教師得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級。考量各地方政府財政狀況不一，爰本案回歸由各地方政府秉權責訂定相關規範……。此函亦以副本發送除嘉義市政府外之全國各主管教育行政機關。

自上述三函之來龍去脈觀之，其均係教育部函復某主管教育行政機關之問題，並同時以副本發送其餘主管教育行政機關（包括教育部所屬國民及學前教育署），且此三函間均未相互援引（即系爭函二並未引用系爭函一，系爭函三亦未引用系爭函一及二），因此，此三函應未依行政程序法第 160 條第 2 項規定程序發布，僅屬單純函釋，尚非行政程序法第 159 條第 1 項第 2 款所稱之法令釋示性行政規則，其得否為人民聲請為法規範憲法審查之客體，已大有問題。況確定終局判決中固曾提及此三函，惟細究其理路，實僅以此三函輔助說明其所認「各地方政府就代理教師訂定相關敘薪標準之自治規則，應無牴觸中央法規」之見解，尚非據以為判決之法規基礎，嚴格來說，亦非確定終局判決所「適用」之法規範。僅就此而言，系爭函一至三實不符受理要件，不應受理。

退萬步言，即令受理系爭函一至三，此等行政機關本於職權所為一般函釋，亦不具「授權」其他主管教育行政機關之效力，自其內容觀之，亦未新增法令所無之規範意涵，更無從違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定。首先，系爭函一及二之函復內容，均僅併予敘及「餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準」；「餘」之情形固然包括系爭代理教師之敘薪事宜，但關鍵所在，應僅為表明各該教育行政機關於不違反聘僱辦法與教育部所訂敘薪基準表等法令規定之前提下，得各自訂定敘薪標準。各該教育行政機關各自訂定之敘薪標準，亦無不得與教育部所訂敘薪基準表內容一致之理（如新北市政府之情形）。系爭函三意旨亦同。是系爭函一至三僅教育部作為中央主管機關，就聘任辦法所定關於代理教師待遇相關事項之處理，函復提詢機關，不具創設新法規之效力，更無以函「授權」提詢機關之理！此種情形下，何來本判決主文第二項前段所稱，系爭函一至三「就高級中學以下學校具合格教師證代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定」之說？再者，系爭函一至三既屬教師法、高級中等教育法及國民教育法等相關法律之中央主管機關教育部，本於其依上開法律所享有之職權所為，究竟如何違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定？況前已詳析，系爭規定一至四均未、亦無從違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定。是本判決主文第二項此部分

之謬誤至為顯然。

(三) 本判決主文第三項宣告系爭函一至三、系爭規定三及四規定，違反憲法第 7 條平等原則之謬誤

本判決主文第三項認系爭函一至三、系爭規定三及四規定，「(得)不採計具合格教師證代理教師之職前年資，於此範圍內」，違反憲法第 7 條保障之平等原則，其主要理據應該是以系爭代理教師(即具合格教師資格之代理教師)，與中小學專任教師之職前年資提敘事項間，得採取不同處理方式，「其與目的之達成間，難認有實質關聯，其對實質上相同之事物採取差別待遇，並無正當理由」。其所稱「實質上相同之事物」，應係以系爭代理教師與專任教師相比較，並認系爭代理教師與專任教師無專業能力差別，同為全職教育人員，工作實質內容相同，其主要差異僅在於，「合格代理教師尚未獲得中小學專任教師之職位」之「形式因素」。其所稱「採取差別待遇」，應係指就職前代理教師年資之採計與否一事，專任教師職前年資依教師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款規定予以採計，而依系爭函一至三及系爭規定三及四之規定，則(得)不予採計系爭代理教師職前年資。所謂「無正當理由」，推測其意，應係指專任教師職位之有無僅屬形式因素，不得為上開差別待遇之正當理由。

姑且先不論本判決所涉及之系爭代理教師，實僅限於新北市所屬學校(系爭規定三、四規範所及範圍)，判決主文中出現「(得)」之表現方式，已有逾越審查標的效力範圍之嫌，權將此處所涉及之平等審查問題，一般性、抽象性表述如下：中小學專任教師與系爭代理教師，就其職前代理教師年資是否獲得採計提敘一事，是否違反憲法平等原則。此一乍看下似乎正當之問題，實隱藏一個基本憲法法學之前提性問題：憲法平等保障所植基之差別性比較，是否得跨法規範系統為之？

按專任教師之待遇，係於教師待遇條例中規定，而教師待遇條例明文規定其僅適用於「公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師」(第 5 條規定參照)，不包括依法取得教師資格之代理教師。代理教師之待遇，如前所言，則係依教師法之授權，於聘任辦法中規定。專任教師與代理教師之待遇，因其職位屬性(資格)之差異(正所謂有無專任教師職位之別)，立法者自始即以不同法規範系統分別考量、分別規定。依此，公立中小學教師是否屬專任教師身分，自始為有關專任教師待遇事項立法之前提與目的，緊密連結與影響其具體規範內容之形成，如何可謂僅屬一似乎有貶抑之意「形式要件」？同樣地，立法者就代理教師之待遇事項，自始即獨立於專任教師待遇立法之外予以規範，正亦是基於代理教師非專任教師，立法者不欲將二者混同規定。若立法者因教師係屬專任或非專任之不同，而採不同立法模式，如現制般，並無違反憲法平等保障問題的話，那麼專任教師資格之有無，如何可認僅屬平等審查上無足輕重之形式因素？因專任教師與非專任教師之不同，而於不同法規範系統中為分別之處理，因而兩者整體待遇內容存有差別，基於此一差別基準所形成，於不同法規範體系中所呈現之不同規範面貌與評價，如何能強行加以比較，而得出所謂差別立法之「目的」？又如何屬不合理之差別待遇？就此而言，立法者就中小學專任教師與系爭代理教師其職前代理教師年資，是否予以採計提敘，採取不同規範模式，亦即專任教師於一定條件下得予採計，代理教師不予採計，但不禁止各主管機關另為採

計規定，實無違反憲法平等原則問題。

然而，本判決涉及之問題實較上述問題更為具體、限定。本判決為平等審查之標的，依主文第三項所示，係系爭函一至三，及新北市政府所訂定之系爭規定三及四；其所比較之對象，應係教師待遇條例第9條第1項第3款所定，專任教師職前代理教師年資得予採計之規定。系爭函一至三作為單純函釋，並未有相關法令以外之獨立規範內容，已如前述，尚無從作為平等審查之標的。而系爭規定三「並未」就代理教師職前年資之採計為補充規定，條文內容實僅複述聘僱辦法第16條之規定意旨；系爭規定四備註欄說明3之文字，亦僅屬重申新北市政府未有採計職前年資之規定，因而不採計職前年資之法規意旨，並非因系爭規定四該文句，始不採計職前年資；系爭規定四並無法規範效力，均已如前述。此種情況下，主文第三項所提到之標的，究竟如何與見於教師待遇條例第9條第1項第3款規定之專任教師職前代理教師年資之採計相比較？已令人費解。

此外，憲法平等原則之保障，係以同一規範主體（規範制定/訂定者）為前提，要求該規範主體形成規範時，就其規範之對象或事項，不得有不合理差別待遇；不同規範主體通常涉及不同層級之立法者，其所為不同規範可能涉及法規範位階效力問題，但恐難直接為平等原則之比較。系爭規定三及四係由新北市政府所訂定之行政命令（於此可不論其屬何種行政命令），教師待遇條例則為法律，規範主體根本不同，系爭規定三及四如何直接與教師待遇條例之規定，為憲法平等審查下之比較，進而得出不同規範主體所為不同屬性、不同法規範脈絡之法規間存有差異（這不正是常態嗎？），因而違反憲法平等原則之結論？況平等原則之要求，係對負有平等對待義務之規範主體，就其權限之行使所為要求；因此，平等審查中之比較對象、事項或範圍，須均屬該規範主體權限範圍內者，始可能追求憲法平等原則之實現。不同規範主體，其權限自有不同，自無從以憲法平等原則課予其同類事物即應為相同之規範，也不當然可以判定應以何一規範主體之決定為標竿。此於給付行政範疇最為顯明，也可能出現中央與各地方政府就同類給付行政事項之給付要件、範圍等均有不同之情形，其彼此間難以於憲法上相互比較，通常均與平等原則無涉。

本件系爭規定三及四，姑不論其內容係未與其應遵守之聘任辦法為不同之規定（未就代理教師職前年資另為補充規定），僅以其係新北市政府所為，僅適用於新北市所屬學校，且應遵循之上位階法規範係針對代理教師之聘任辦法及其母法（教師法），並不及於專任教師之情形下，要求新北市政府作為（聘任辦法補充規定）之規範主體，應以不同規範主體，即法律制定者，所制定之不同事項屬性之法規範，即教師待遇條例有關得採計專任教師職前年資之規定，為其平等標竿，積極為相同之採計職前年資之補充規定，此等要求實已逾越憲法平等原則之保障範圍。

順此一提的是，本判決主文第三項宣告系爭函一至三、系爭規定三及四違反憲法平等原則，應於判決公布之日起屆滿1年失效（見主文第四項）之宣告，其違憲效果究竟為何，亦令本席困惑不解。詳言之，系爭函一至三僅屬中央主管機關函復地方主管機關之單純函釋，宣告其失效，於法制上實不生任何影響，亦不致改變相關法制狀態（即：聘任辦法未規定應採計代理教師職前年資，但亦未禁止各該學校主管機關為之）。系

爭規定三原本即未規定新北市政府所屬學校代理教師職前年資應予採計，主文第三項聲稱其係「規定……（得）不採計具合格教師證代理教師之職前年資」，將條文「未規定」之狀態界定為「規定……（得）不採計」，並限期使之失其效力，然即便系爭規定三失效，對新北市代理教師法定待遇範圍亦不生影響，其所屬學校代理教師仍應依全國一致適用之聘任辦法所定法定待遇規定支給其待遇，其中並不包括職前年資之採計；新北市所屬學校採計其聘任之系爭代理教師職前年資，亦欠缺法源依據，理論上亦無從採計敘薪。至系爭規定四只是新北市訂定之敘薪基準表中備註欄之說明，該文句刪除根本不影響代理教師之敘薪，也不會因為系爭規定四之文句遭刪除，而使得新北市所屬學校系爭代理教師取得請求採計職前年資之法令依據。那麼，本判決主文第三項宣告該等系爭函與系爭規定違憲，究竟有何意義？如何得出多數意見大法官念茲在茲之期盼，亦即（全國）系爭代理教師職前年資均應一律獲得採計之結論？

四、結語

本判決多數意見大法官之核心關懷，應係認系爭代理教師敘薪時，其職前代理年資均應獲得採計，而非如現況般，依代理教職學校所屬教育主管機關之決定而有不同，如教育部、臺北市、金門縣及新竹縣所屬學校採計其系爭代理教師之職前年資，而其他學校，包括新北市所屬學校，則均不採計其代理教師之職前年資。本席對此等一般性主張，從政策立場而言，亦衷心支持，樂見有權者採行此一有利於代理教師之政策。然而，問題關鍵是，從法學與憲法訴訟之立場，此等結論可否由憲法法庭審理本件聲請案而得出？換言之，本判決主文第二項至第五項之違憲宣告結果，可否得出「全國各公立中小學聘任具合格教師資格之代理教師，至遲於本判決宣示日起屆滿1年時，即應一律採計其職前代理年資」之結論？或者，更限定於本件原因案件爭議發生地新北市而言，上開違憲宣告，可否得出新北市所屬公立中小學聘任具合格教師資格之代理教師，至遲於本判決宣示日起屆滿1年時，即應一律採計其職前代理年資之結論？或必須積極訂定採計系爭代理教師職前年資之法規？基於前述法律分析，答案顯然是否定的。就法言法，即便新北市政府或其他地方政府均從善如流，依循本判決「言下之意」而採計系爭代理教師職前年資，理論上亦非基於本判決之違憲宣告效力。最終，如欲見到全國各公立中小學聘任具合格教師資格代理教師時，均一律採計其職前代理教師年資之結果，仍須由中央主管機關教育部經過合理政策與經費評估，作成相關政策決定，並據以修正聘任辦法，納入各校得採計代理教師職前年資之規定，始有以致之。憲法法庭無法也不應代行政府之政策評估與決定權！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！